J. publ. g. 468 f

1

<36633602560014 S

<36633602560014

Bayer. Staatsbibliothek

# DIE REFORM

DER

# VERWALTUNGS-ORGANISATION

UNTER

## STEIN UND HARDENBERG.

VON

DR. ERNST MEIER,

ORDENTL. PROFESSOR DER RECHTE ZU HALLE.

LEIPZIG,

VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT.

1881.

356 F

BIBLIOTHECA
REGIA
MONACENSIS

# DIE REFORM

DER

# VERWALTUNGS-ORGANISATION

UNTER

# STEIN UND HARDENBERG.

BIBLIOTHECA
REGIA
MONACENSIS

# DIE REFORM

DER

# VERWALTUNGS-ORGANISATION

UNTER

## STEIN UND HARDENBERG.

VON

DR. ERNST MEIER,
ORDENTL. PROFESSOR DER RECHTE ZU HALLE.

LEIPZIG,
VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT.
1881.

Alle Rechte vorbehalten.

BIBLIOTHECA
REGIA
MONACENSIS

# VORWORT.

Es handelt sich in der vorliegenden Arbeit zunächst darum, denjenigen Zustand der Verwaltungs-Organisation festzustellen, der in den Jahren 1806—1808 in Preussen bestanden hat. Denn um ein wissenschaftliches Verständniss der Reformgesetzgebung zu gewinnen, ist es nothwendig, ihre Ausgangspunkte zu kennen. Es war dabei nicht zu vermeiden, weiter zurückzugreifen, doch hat eine Geschichte der Verwaltungs-Organisation während des achtzehnten Jahrhunderts nicht im Plane gelegen. Nur hie und da ist etwas mehr mitgetheilt worden, als für den nächsten Zweck unbedingt erforderlich gewesen wäre, da es zweifelhaft war, ob sobald wieder Jemand denselben Weg zurücklegen würde. Der gänzliche Mangel rechtsgeschichtlicher Vorarbeiten und der unvollkommene Zustand der Quellenwerke hat die Lösung dieses Theils der Aufgabe erheblich erschwert. In der That sind die heutigen Franzosen von den Zuständen vor der Revolution sehr viel besser unterrichtet, als wir von denen vor der Reform.

Es war dann weiter erforderlich, im Anschluss an die maassgebenden Persönlichkeiten die leitenden Ideen der Reformgesetzgebung übersichtlich darzulegen, und die Gegensätze aufzuweisen, die sich damals bekämpft haben; Ausführungen, welche allerdings ihre volle Bestimmtheit erst im Zusammenhange mit den gesetzgeberischen Arbeiten selbst gewinnen werden.

Hinsichtlich der Reorganisation der Central- und Provinzial-Behörden ist Vieles bereits durch Pertz aus dem Steinschen Nachlasse mitgetheilt worden; indessen war dieses Material einerseits zu verarbeiten, woran es bisher gänzlich gefehlt hat, andererseits zu ergänzen, was namentlich hinsichtlich der Ober-Präsidenten und der Regierungen in ziemlich umfangreichem Maasse möglich gewesen ist.

Die Abschnitte über die Städteordnung und über die Kreis-, Polizei- und Gemeinde-Verfassung des platten Landes enthalten einen vollständigen Neubau mit bisher gänzlich unbekanntem Material.

Die behufs dieser Arbeit im Geheimen Staats-Archiv und im Ministerium des Innern, vereinzelt auch im Justiz-Ministerium, angestellten Untersuchungen haben mit mehreren Unterbrechungen eine längere Reihe von Jahren in Anspruch genommen, sind aber zuletzt zu einem gewissen Abschlusse gelangt. Die wichtigsten Aktenstücke haben bei der Ausarbeitung in Abschrift vorgelegen; sie würden bei einer etwaigen Veröffentlichung einen stattlichen Band ausmachen. Im Ganzen ist das Bestreben auf eine möglichst intensive Verarbeitung gerichtet gewesen, die wörtliche Mittheilung längerer Auszüge hat sich aber nicht immer vermeiden lassen.

Wenn dann im Verlaufe der Arbeit immer entschiedener die Ueberzeugung sich aufdrängte, dass die damalige Gesetzgebung mit Einschluss der damaligen Gesetzentwürfe die Grundlage für alle organisatorischen Gestaltungen bildet, welche sich im Laufe dieses Jahrhunderts in Preussen und in Deutschland lebensfähig erwiesen haben, so musste doch der Versuchung widerstanden werden, die spätere Entwicklung selbst unmittelbar anzuknüpfen und einen Vorblick zu gewähren, wie ein Rückblick gegeben worden ist. Es erwies sich das bei der versuchten Ausführung deshalb als unthunlich, weil dafür wieder archivalische Forschungen nothwendig gewesen wären, insbesondere in Bezug auf die revidirte Städteordnung und die rheinische Gemeinde-Ordnung, während die unmittelbar an die Bewegung von 1848 anknüpfende Gesetzgebung, deren Motive in den Landtags-Verhandlungen offen liegen, eine sehr eingehende rechtspolitische Betrachtung erfordert haben würde. Es ist das eine Aufgabe für sich. Hier war eine Beschränkung auf einige ganz äusserliche Anknüpfungen geboten.

Halle, im September 1880.

# INHALTS-VERZEICHNISS.

## ERSTER ABSCHNITT.

## DER BESTEHENDE ZUSTAND.


Seite

I. Der Geheime Staats-Rath . . . . . . . . . . . 3
II. Das General-Direktorium . . . . . . . . . . . 11
III. Die Kriegs- und Domänen-Kammern . . . . . . 30
1. Die Organisation . . . . . . . . . . . . . . . 32
2. Die Kompetenz, insbesondere das Kammer-Justizwesen 40
IV. Die Städte . . . . . . . . . . . . . . . . . . 70
1. Die Magistrate . . . . . . . . . . . . . . . . 70
2. Die Bürgerschaft und die Stadtverordneten . . . . 79
3. Die staatliche Oberaufsicht . . . . . . . . . . 90
V. Das platte Land . . . . . . . . . . . . . . . . 98
1. Die Kreisverwaltung . . . . . . . . . . . . . . 98
2. Die Domanial- und gutsherrliche Verwaltung . . . . 108
3. Die Landgemeinden . . . . . . . . . . . . . . 120
4. Die Vollziehungs-Organe . . . . . . . . . . . . 126


## ZWEITER ABSCHNITT.

## DIE MÄNNER UND DIE IDEEN DER REFORM.


Zur Orientirung . . . . . . . . . . . . . . . . . 131
I. Stein . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 139
A. Das Programm . . . . . . . . . . . . . . . . 139
B. Die Durchführung des Programms und die Mitarbeiter 145
1. Vincke . . . . . . . . . . . . . . . . . . 148
2. Das ostpreussische Provinzial-Departement . . . 153
3. Das General-Departement u. die General-Konferenz 157
II. Das Ministerium Altenstein-Dohna . . . . . . 162
III. Hardenberg . . . . . . . . . . . . . . . . . 166

## DRITTER ABSCHNITT.

## DIE REORGANISATION DER CENTRAL- UND PROVINZIAL-BEHÖRDEN.

Seite

I. Das Staats-Ministerium, der Staats-Rath und das Kabinet . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 177
1. Die Verordnung, betreffend die veränderte Verfassung der obersten Verwaltungsbehörden in der preussischen Monarchie vom 24. November 1808 . . . . . . . . 177
2. Das Publicandum, betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der preussischen Monarchie, in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung vom 16. December 1808 . . . . . . . . . 188
3. Die Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der preussischen Monarchie vom 27. Oktober 1810 . . . . . . . . . . . . . 190
II. Die Ober-Präsidenten . . . . . . . . . . . . . 197
III. Die Regierungen . . . . . . . . . . . . . . . . 215
A. Die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden vom 26. December 1808; nebst der Geschäfts-Instruktion für die Regierungen in sämmtlichen Provinzen von demselben Tage 215
1. Der äussere Hergang . . . . . . . . . . . 215
2. Die Kompetenz . . . . . . . . . . . . . 218
3. Die Organisation . . . . . . . . . . . . . 232
a. Im Allgemeinen . . . . . . . . . . . . 232
b. Die Theilnahme ständischer Repräsentanten insbesondere . . . . . . . . . . . . . 240
B. Die weitere Entwicklung, insbesondere die Kabinets-Ordre vom 1. August 1812 . . . . . . . . . . . 253

## VIERTER ABSCHNITT.

## DIE STÄDTEORDNUNG.

I. Der äussere Hergang . . . . . . . . . . . . . . . 275
1. Die ersten Anregungen Steins . . . . . . . . . 275
2. Das Vinckesche Gutachten . . . . . . . . . . . 278
3. Der Brandsche Plan . . . . . . . . . . . . . . 282
4. Der Königsberger Entwurf . . . . . . . . . . . 287
5. Die beiden Freyschen Aufsätze . . . . . . . . . 292
6. Der Konstitutions-Entwurf (ostpreussisches Provinzial-Departement, General-Departement, General-Konferenz) 299

Seite
7. Die Schluss-Redaktion und die Sanktion . . . . . 303
8. Die spätern Ansichten Steins und die Städteordnung von 1831 . . . . . . . . . . . . . . . . . . 304
II. Der Inhalt der Städteordnung . . . . . . . . . . 307
1. Der Wirkungskreis der Kommunal-Verwaltung . . . 307
2. Das städtische Bürgerrecht . . . . . . . . . . 313
3. Die Stadtverordneten . . . . . . . . . . . . . . 323
4. Der Magistrat . . . . . . . . . . . . . . . . . 327
5. Das Verhältniss von Magistrat und Stadtverordneten . 338
6. Die staatliche Aufsicht . . . . . . . . . . . . 347

## FÜNFTER ABSCHNITT.

## DIE KREIS-, POLIZEI- UND GEMEINDE-VERFASSUNG DES PLATTEN LANDES.

Zur Orientirung . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 357
1. Die vorläufigen Aeusserungen Steins in der Nassauer Denkschrift . . . . . . . . . . . . . . . . . . 363
2. Die Vinckeschen Gutachten . . . . . . . . . . . 364
3. Das Steinsche Schreiben an Schrötter vom 27. Juni 1808 über die Organisation der Provinzial-Unterbehörden . 382
4. Der Schröttersche Plan zur Einrichtung der Kreis-Verwaltungs-Behörden in Preussen, vom 13. Oktober 1808 386
a. Die Orts-Verwaltung . . . . . . . . . . . 387
b. Die Bezirks-Verwaltung . . . . . . . . . . 389
c. Die Kreis-Verwaltung . . . . . . . . . . . 394
d. Das Verhältniss der Kreis-Behörden gegen die Provinzial-Kameral-Behörde . . . . . . . . . 399
5. Der Gegenplan Schöns vom 14. November und die Gegenbemerkungen Schrötters vom 24. November 1808 . 399
6. Die Kritik Vinckes . . . . . . . . . . . . . . 407
7. Die Kabinets-Ordre vom 30. März 1809 . . . . . . 413
8. Der Friesesche Gesammt-Plan 1810—1811 . . . . . 415
a. Die Landgemeinden u. selbstständigen Gutsbezirke 417
b. Die Wahlbezirke . . . . . . . . . . . . . 419
c. Die Kreise . . . . . . . . . . . . . . . . 420
9. Das Gendarmerie-Edikt vom 30. Juli 1812 . . . . . 423
a. Die Entstehung desselben . . . . . . . . . 423
b. Der Inhalt . . . . . . . . . . . . . . . . 432
c. Die Ausführung . . . . . . . . . . . . . . 440

*

# ERSTER ABSCHNITT.

# DER BESTEHENDE ZUSTAND.

# I. DER GEHEIME STAATSRATH[1].

Der durch den Kurfürsten Joachim Friedrich errichtete Geheime Staatsrath, der zu Anfang des Jahres 1805 das zweite Säcularfest seines Bestehens feierte, hatte einst seine grosse Zeit gehabt. Insbesondere während des siebzehnten Jahrhunderts war die Wirksamkeit desselben auf alle damals bereits vorhandenen Zweige der Landesverwaltung ausgedehnt gewesen, auf die Administration der Kammergüter, „daraus wir," wie es in der Stiftungsurkunde heisst, „den nervus rerum gerendarum nehmen müssen," auf die Polizei, das

1) Klaproth und Cosmar, Der königlich preussische und kurfürstlich brandenburgische Wirkliche Geheime Staats-Rath. Berlin 1805. Kühns, Die Ressortverhältnisse des preussischen Geheimen Staatsraths bis in das 18. Jahrhundert (Zeitschrift für preuss. Gesch. und Landeskunde. Jahrg. VIII (1871) S. 141 ff.). v. Bassewitz, Die Kurmark Brandenburg, ihr Zustand und ihre Verwaltung unmittelbar vor dem Ausbruch des französischen Krieges im Oktober 1806. Leipzig, 1847 S. 35 ff. Fr. Kapp, Aktenstücke zur Geschichte der preussischen Censur- und Pressverhältnisse unter dem Minister Wöllner (Archiv für Geschichte des deutschen Buchhandels. Bd. IV. S. 149 ff., Bd. V. S. 291 ff.) Im Uebrigen ist für diesen und die folgenden Abschnitte das Handbuch für den königlich preussischen Hof und Staat, aus dem Ende des vorigen und Anfang des gegenwärtigen Jahrhunderts, insbesondere für das Jahr 1806 zu vergleichen.

Kommerzien- und Manufakturwesen, auf die Rechtspflege, das Heerwesen und die auswärtigen Angelegenheiten. Bei ausserordentlichen Veranlassungen, namentlich bei Abwesenheit des Landesherrn in Kriegszeiten, waren diese Befugnisse durch Specialvollmachten, auch noch in späterer Zeit, mehrmals beträchtlich erweitert worden. Die Leitung der Geschäfte war wiederholt einem besonderen Präsidenten, der den Titel Oberpräsident führte, übertragen gewesen. Die Kurfürsten und die beiden ersten Könige hatten meist persönlich lebhaften Antheil an den Verhandlungen genommen. Der grosse Kurfürst war noch zwei Tage vor seinem Tode in einer Sitzung erschienen, um förmlich Abschied zu nehmen, dem Kurprinzen Regierungsvorschriften einzuschärfen, den Räthen für ihre Dienste zu danken.

Aber diese Zeit war längst dahin. Die Zunahme der Staatsthätigkeit und die Ausdehnung des Staatsgebiets hatten es mit sich gebracht, dass die Centralverwaltung in der Hauptsache nicht mehr von der Plenarversammlung des Staatsraths besorgt wurde. Es ist zwar nicht richtig, dass es dem Geheimen Staats-Ministerium, wie die Behörde zuletzt meist genannt wurde, an jeder gesetzlich festgestellten Kompetenz gefehlt habe. Eine solche bestand insbesondere hinsichtlich der Disciplinarsachen der Verwaltungsbeamten, namentlich hinsichtlich der Versetzungen und Entlassungen derselben, indem diese nach der ausdrücklichen Vorschrift des Allgemeinen Landrechts nicht durch die Vorgesetzten und Departementschefs einseitig, sondern nur dann erfolgen durften, wenn die Sachen nach ordnungsmässiger Instruktion zum Vortrage im versammelten Staatsrathe gebracht waren, der nach Stimmenmehrheit darüber beschloss, unter Vorbehalt der Bestätigung eines verurtheilenden Beschlusses durch den König in denjenigen Fällen, wo es sich um einen Beamten handelte,

der eine vom König vollzogene Bestallung erhalten hatte (§§ 99, 101, Th. II, Tit. IV, A. L.-R.). Indessen waren doch diese dem Staatsrathe gesetzlich zugewiesenen Gegenstände allerdings von ziemlich geringer Zahl und Bedeutung. Insbesondere fand auch keine gesetzliche Mitwirkung desselben bei der Gesetzgebung statt; die §§ 7 und 9 der Einl. A. L.-R. enthielten nur die Bestimmung, dass Gesetzentwürfe der Gesetz-Kommission zur Prüfung vorgelegt werden sollten, und dass die Vorgesetzten eines jeden Departements im Staatsrathe dafür zu haften hätten, dass dieser Anordnung in keinem Falle entgegengehandelt werde. Dieselbe Bestimmung hatte auch schon der § 14 des Patents über die Errichtung der Gesetz-Kommission vom 29. Mai 1781 enthalten [2]). Der Geheime Staatsrath als solcher hatte demnach mit der Gesetzgebung formell gar nichts zu thun, sondern nur die Departements desselben, die indessen auch nur als Organe der Gesetz-Kommission fungirten; im Vordergrunde stand dabei das Justiz-Departement, welches sich jedoch für das zu erstattende Gutachten nach der Beschaffenheit des Gegenstandes mit dem Finanz- oder mit dem auswärtigen Departement in Verbindung setzten sollte.

Vor den Staatsrath gehörten sodann alle diejenigen Gegenstände, welche demselben vom Könige ausdrücklich überwiesen wurden. Darauf bezieht sich die unterm 4. Februar 1792 an den Grafen Finkenstein als ältesten Staats-Minister erlassene Kabinets-Ordre, welche behufs Verschärfung der Censur-Maassregeln die unverzügliche Berufung eines allgemeinen Staatsraths anordnete, der denn auch am 6. und

2) Patent, wodurch eine Gesetz-Kommission errichtet und mit der nöthigen Instruktion wegen der ihr obliegenden Geschäfte versehen wird, vom 29. Mai 1781 (N. C. C. VII 337).

10. Februar zusammentrat, und nach erfolgtem Eingange der von den Departements erforderten Gutachten, auf Grundlage des Gutachtens des General-Direktoriums unterm 17. Februar einen Generalbericht an den König erstattete, worauf die Kabinets-Ordre vom 21. Februar die Angelegenheit zum vorläufigen Abschluss brachte.

Endlich hatte sich der Staatsrath auch noch mit denjenigen Gegenständen zu beschäftigen, hinsichtlich deren die einzelnen Minister, insbesondere aber die einzelnen Departements eine gemeinsame Berathung und Berichterstattung für nothwendig hielten. Das Schreiben des General-Direktoriums vom 27. Februar 1798 mit dem Antrage auf Zurücknahme des Verbots der Allgemeinen Deutschen Bibliothek bietet dafür ein Beispiel dar.

Der Schwerpunkt der Geschäfte lag schon längst bei den Departements; deren es drei gab: das auswärtige Departement oder Kabinets-Ministerium, das Departement für Finanzen und Inneres oder General-Direktorium, und das Justiz-Departement oder Justiz-Ministerium.

Die auswärtigen Angelegenheiten waren am frühesten, schon zur Zeit des grossen Kurfürsten, der kollegialischen Berathung im versammelten Staatsrathe entzogen, und zur Erledigung an Konferenzen verwiesen worden, welche aus den für solche Geschäfte besonders brauchbaren Mitgliedern des Staatsraths gebildet und im Kabinet des Königs abgehalten wurden. Daraus hatte sich allmählig das Kabinets-Ministerium formirt, dessen Organisation sich im Laufe der Zeit immer mehr vereinfachte, und welches namentlich von Friedrich dem Grossen niemals mit mehr als zwei Mitgliedern besetzt wurde; eine Einrichtung, von der zwar Friedrich Wilhelm II. mehrfach abgewichen war, zu der aber Friedrich Wilhelm III. wieder zurückkehrte.

Die gesammte innere Landesverwaltung, insbesondere die Verwaltung des Finanzwesens und der Polizei in oberster Instanz, lag bei dem zweiten grossen Departement des Staats-Ministeriums, dem General-Direktorium, welches 1806 aus acht Ministern bestand, deren Ressorts theils auf sachlicher, theils auf provinzieller Grundlage beruhten.

Das Justiz-Departement endlich hatte nicht bloss die Justizsachen, sondern auch die geistlichen Angelegenheiten der drei christlichen Konfessionen, die Unterrichtssachen mit Einschluss der Universitäten, die Koloniesachen, sowie die Landeshoheits- und Lehnssachen zu bearbeiten. Die Geschäfte theilten sich unter vier Justiz-Minister. Von diesen hatte der eine als Grosskanzler und Chef der Justiz die allgemeine Leitung des Justizwesens und der Gesetzgebung, den Vorsitz in der Gesetz-Kommission, den Vorschlag und die Bestallung der Justizbeamten, die Visitation der Justiz-Kollegien, das Kriminal-Departement, die Mitaufsicht über die Justiz-Verwaltung bei dem General-Auditoriat und den Kammer-Justiz-Deputationen, sowie gemeinschaftlich mit einem anderen Justiz-Minister das Pfälzer Kolonie-Departement; der zweite war Chef des Hoheits- und Lehns-Departements, welches ursprünglich zum auswärtigen Departement gehört hatte; der dritte war Chef des geistlichen Departements in reformirten Kirchen- und Schulsachen, auch des französischen Kolonie-Departements und gemeinschaftlich mit dem Grosskanzler des Pfälzer Kolonie-Departements; der vierte endlich war Chef der geistlichen Departements in evangelisch-lutherischen Kirchen- und Schulsachen, und in Stifter- und Klöster-, auch die katholische Geistlichkeit betreffenden Angelegenheiten, sowie Ober-Curator der Universitäten, und Chef-Präsident des Kammergerichts. Jeder dieser Justiz-Minister, mit Ausschluss des Chefs des geistlichen Departements

für die reformirten Kirchen- und Schulsachen hatte übrigens auch ein nach den Provinzen gesondertes Special-Departement. Die Einrichtung eines besonderen Justiz-Ministeriums für Schlesien war wieder aufgehoben.

Mitglieder des Geheimen Staatsraths waren zunächst die sämmtlichen Minister an der Spitze der selbstständigen Verwaltungszweige der einzelnen Departements; die beiden Kabinets-Minister (Freiherr von Hardenberg und Graf Haugwitz), die acht Minister des General-Direktoriums (Graf von der Schulenburg, von Voss, Freiherr von Hardenberg, Freiherr von Schrötter, Graf von Reden, von Angern, von Dietherdt, Freiherr von Stein), und die vier Justiz-Minister (Freiherr von der Reck, von Goldbeck, von Thulemeier und von Massow). Diesen schloss sich Graf Hoym als dirigirender Staats- und Kriegsminister für Schlesien, welches in Bezug auf Finanz- und Polizei-Verwaltung seine Selbstständigkeit bewahrt hatte, sowie, gleichsam als Minister ohne Portefeuille, der in Regensburg als Reichstagsgesandter abwesende Graf von Schlitz gen. von Görtz an. Die Gesammtzahl der Mitglieder belief sich also, da Hardenberg zweimal vorkommt, auf fünfzehn. Es gab daneben noch drei wirkliche Geheime Staats-Minister, welche in den Staatsrath nicht introducirt waren, unter ihnen der Marquis von Lucchesini, ausserordentlicher Gesandter in Paris.

Die eigentliche Entscheidungsgewalt lag nun aber weder beim Plenum, noch bei den Departements des Geheimen Staatsraths, sondern beim Kabinet, welches ursprünglich namentlich unter Friedrich dem Grossen, eine bloss expedirende Behörde gewesen war, immer mehr jedoch zu einer Ober-Instanz über den Ministern sich entwickelt hatte. Den daraus hervorgegangenen Zustand schilderte der Minister von Stein noch vor der Katastrophe von 1806 treffend mit folgenden

Worten: „Der Vereinigungspunkt sämmtlicher Hauptdepartements und des schlesischen Ministeriums ist der Staatsrath, der gegenwärtig aus fünfzehn Mitgliedern besteht. Er ist aber jetzt auf wenige und unbedeutende Geschäfte eingeschränkt, versammelt sich nur bei einzelnen Veranlassungen, und kann in Hinsicht auf Wirksamkeit und Ansehen als nicht existirend betrachtet werden.“ — Es habe sich, heisst es weiter, unter dem Namen des Kabinets während der letzten beiden Regierungen eine neue Staatsbehörde gebildet, ohne gesetzliches und öffentlich anerkanntes Dasein; „sie verhandelt, beschliesst, fertigt aus in Gegenwart des Königs und im Namen des Königs. Sie hat alle Gewalt, die endliche Entscheidung aller Angelegenheiten, die Besetzung aller Stellen, aber keine Verantwortlichkeit, da die Person des Königs ihre Handlungen sanctionirt. Denen obersten Staatsbeamten bleibt die Verantwortlichkeit der Anträge, der Ausführung, die Unterwerfung unter die öffentliche Meinung, während dem, dass die Mitglieder des Kabinets aller Gefahr entrückt sind. Alle Einheit im Handeln unter den Ministern ist aufgelöst, da sie unnütz ist, da die Resultate aller ihrer gemeinschaftlichen Ueberlegungen, die Giltigkeit ihrer gemeinschaftlichen Beschlüsse von der Zustimmung des Kabinets abhängt und es auf deren Erhaltung allein ankommt. Diese Abhängigkeit von Subalternen, die das Gefühl ihrer Selbstständigkeit zu einem übermüthigen Betragen reizt, kränkt das Ehrgefühl der obersten Staatsbeamten, und man schämt sich einer Stelle, deren Schatten man nur besitzt, da die Gewalt der Raub einer untergeordneten Influenz geworden ist. Wird der Unwille des beleidigten Ehrgefühls unterdrückt, so wird mit ihm das Pflichtgefühl abgestumpft, und diese beiden kräftigen Triebfedern der Thätigkeit des Staatsbeamten gelähmt. — Der König selbst lebt in einer gänzlichen

Abgeschiedenheit von seinen Ministern, er steht zu ihnen weder in Geschäftsverbindung, noch in der des Umgangs, noch in der der eigenen Korrespondenz; eine Folge dieser Lage ist Einseitigkeit in den Eindrücken, die er erhält, in den Beschlüssen, die er fasst, und gänzliche Abhängigkeit von seinen Umgebungen. — Man vermisst bei der neuen Kabinetsbehörde, gesetzliche Verfassung, Verantwortlichkeit, genaue Verbindung mit der Verwaltungsbehörde und Theilnahme an der Ausführung.“

In Uebereinstimmung damit heisst es in der bisher ungedruckten Altenstein'schen Denkschrift vom September 1807, von der später genauer die Rede sein wird: „Die oberste Leitung der Geschäfte hatte der König mit den Kabinetsräthen. Es war dabei, jedoch eigentlich nur dem Namen nach, eine Vereinigung sämmtlicher Staatsminister, getrennt vom König, unter dem Namen eines Staatsraths vorhanden.“

## II. DAS GENERAL-DIREKTORIUM.[3])

Das General-Direktorium, nach seiner vollen Bezeichnung das General-, Ober-, Finanz-, Kriegs- und Domainen-Direktorium, war einst von Friedrich Wilhelm I. durch die Vereinigung des General-Kriegs-Kommissariats und des Ge-

3) Massgebend sind hauptsächlich die Instruktionen für das General-Direktorium. Von diesen ist die bei der Gründung desselben von Friedrich Wilhelm I. unterm 20. December 1722 erlassene weitaus die wichtigste; sie sollte „höchstens sekretiret, und Niemand, dem dieselbe nicht zu sehen gebühret, vorgezeigt werden", sie ist auch erst von Förster, Friedrich Wilhelm I. Bd. II (1835) S. 173 ff. mitgetheilt worden. Die Kabinets-Ordre an Ilgen vom 14. Januar 1723 findet sich bei Roedenbeck, Beiträge, Bd. I (1836) S. 23 ff., neuerdings in einer mehrfach abweichenden, offenbar korrekteren Fassung bei Reuter, König Friedrich Wilhelm I. und das General-Direktorium (Zeitschrift für preussische Geschichte und Landeskunde. Bd. 12 (1875) S. 724 ff.), der dieselbe vom 15. Januar datirt; das Notifikations-Patent vom 24. Januar 1723 in C. C. M. VI. 2. S. 242; über die Entstehung der Instruktion vorzugsweise Reuter a. a. O.; und v. Ranke, Zwölf Bücher preuss. Gesch. II. 168; die Instruktion ist bekanntlich das eigenste Werk Friedrich Wilhelms I., „unseres grössten inneren Königs"; dieser dem Ober-Präsidenten von Schön gehörige, von mir vor etwa zehn Jahren in einem Vortrage gebrauchte Ausdruck, der seitdem mehrfache Verwendung in der Literatur gefunden hat, findet sich übrigens in einem Berichte Schöns vom 6. März 1816, wo es in der ihm eigenen, etwas schwülstigen Schreibweise heisst: „Das Königreich Preussen ist unabwendbar der kultivirten Welt verloren, und sie kommt selbst in Gefahr, wenn wir hier nicht den Unterschied der Kultur und Barbarei so grell darstellen, dass Jedermann ihn sieht und erkennt

neral-Finanz-Direktoriums gebildet, und damit ein Dualismus beseitigt worden, der in die Anfänge moderner Staatsbildung

---

Unser grösster innerer König, Friedrich Wilhelm I., ergriff diesen Punkt in seiner Weisheit" u. s. w. (Acta betr. die Organisation der Kommunal- und Kreisverwaltung in der Neumark. R. 74. J. 3. Nr. 8); die Instruktion gehört zu den wichtigsten Aktenstücken für die Geschichte der preussischen Verwaltung, sie hat es jedoch weniger mit der Organisation, als mit den Funktionen der Verwaltung zu thun. — Eine blosse Ueberarbeitung dieser Instruktion ist die Instruktion Friedrichs des Grossen vom 20. Mai 1748; ein kurzer Auszug aus derselben war bereits von Preuss, Friedrich der Grosse, Bd. IV (1834) S. 467 ff., zu einer Zeit veröffentlicht, wo die Instruktion Fridrich Wilhelms I. noch ganz unbekannt war, dieser Auszug konnte jedoch seiner Unvollständigkeit wegen keine richtige Vorstellung von der Beschaffenheit des Ganzen gewähren; sehr viel belehrender war die Abhandlung Friedrichs v. Raumer, Das königlich preussische Geheime Ober-, Finanz-, Kriegs- und Domänen-Direktorium (histor. Taschenbuch, Jahrg. 1836. S. 412—423), die sich übrigens gleichzeitig auch auf die Instruktion Friedrich Wilhelms I. und Friedrich Wilhelms II. bezieht; einen ziemlich vollständigen Einblick in den Inhalt der Friedericianischen Instruktion gewährt endlich (Cauer) Ein Regierungs-Programm Friedrichs des Grossen (preuss. Jahrb. Bd. X (1862) S. 335 ff.), es ergiebt sich aus der hier vorgenommenen genauen Vergleichung der beiden Instruktionen, dass die Reihenfolge der Artikel beide Male genau dieselbe ist, indem nur die beiden letzten Artikel in der Instruktion Friedrichs des Grossen, von denen sich der eine auf die Rekrutenkasse, der andere auf die Justizsachen bezieht, neu hinzugefügt sind, es ergiebt sich weiter, dass auch der Inhalt nicht sehr erheblich von einander abweicht, indem die Aenderungen, Streichungen und Zusätze in der Mehrzahl von geringer Bedeutung sind; das von Friedrich dem Grossen durchgearbeitete Exemplar der ursprünglichen Instruktion soll demnächst, aber keineswegs im Facsimile, wie Cauer angiebt, herausgegeben werden; vgl. noch Ranke, Zwölf Bücher III. 253 und Riedel, Der brandenb.-preuss. Staatshaushalt der beiden letzten Jahrhunderte (Berlin 1866) S. 97 ff. — Die von den beiden folgenden Königen erlassenen Instruktionen vom 28. September 1786 und vom 19. März 1798 sind gleichfalls bisher nicht veröffentlicht; die durch dieselben und durch sonstige Kabinets-Ordres herbeigeführten Aenderungen in der Organisation ergeben sich aber sehr genau aus der Darstellung bei Riedel a. a. O. S. 137 ff., 200 ff., auf welche für die hier nicht interessirenden Einzelheiten zu verweisen ist. — v. Bassewitz, a. a. O. gewährt in dieser Beziehung, sowie auch hinsichtlich der Organisation der Provinzialbehörden geringe Ausbeute.

zurückreicht. Denn nach ihrem Ursprunge und nach der damit im Zusammenhange stehenden Art ihrer Verwendung waren einst die Staatseinkünfte und die sich daran anschliessende Verwaltung streng von einander gesondert gewesen. Die Erträge der Domänen und Forsten, sowie der Regalien und Zölle hatten sich von jeher in der Hand landesherrlicher Behörden befunden, um ohne ständische Konkurrenz zu der Bestreitung der Hofhaltung und des Civildienstes verwendet zu werden, während dagegen die Steuern, insbesondere die Kontribution, die vorzugsweise zur Unterhaltung des Heerwesens bestimmt waren, Jahrhunderte hindurch der Verwaltung landständischer Organe belassen waren. Der Kampf zwischen Königthum und Ständethum, der auf die Behördenorganisation anderer deutscher Länder bis in die Gegenwart hinein nachgewirkt hat, war jedoch auf dem Boden des preussischen Staats für die Stufen der Central- und Provinzial-Verwaltung schon vor dieser Zeit mit einem vollen Siege des Königthums beendet; das ursprünglich ständische Kommissariat war bereits zu einer ausschliesslich landesherrlichen Behörde geworden. Aber wenn auch demgemäss diese Reform Friedrich Wilhelms I., die alsbald auch auf der mittleren Stufe durchgeführt wurde, keine einschneidende Bedeutung für die Entwicklung der Verfassung gehabt hat, so ist sie für das Gebiet der Verwaltung eine organisatorische Massregel ersten Ranges gewesen, auf der die Leistungen des Staatsdienstes während des achtzehnten Jahrhunderts grösstentheils beruhen.

In Folge der zu jener Zeit nur unvollkommen entwickelten Staatseinheit, insbesondere in Folge des Mangels einer auf die verschiedenen Landestheile gleichmässig sich erstreckenden Gesetzgebung waren damals die Geschäfte dieser obersten Finanz- und Polizei-Verwaltung nicht sowohl

nach sachlichen als nach geographischen Gesichtspunkten gesondert, und unter vier Provinzial-Departements vertheilt worden, von denen das erste die Provinzen Preussen, Pommern und die Neumark, das zweite Minden, Ravensberg, Tecklenburg und Lingen, das dritte die Kurmark, Magdeburg und Halberstadt, das vierte Geldern, Cleve, Moers, Neufchâtel und die Orangische Succession umfasste, und in denen die verschiedenartigsten Angelegenheiten der Provinzen, insbesondere die Domainen-, Forst-, Steuer-, Regalien-, Polizei-, Militair- und Städtesachen unter dem Vorsitze eines Ministers von einer Anzahl von Räthen bearbeitet wurden.

Diese Departements waren jedoch keineswegs selbstständige Behörden, sie hatten vielmehr nur die Entscheidungen vorzubereiten, während diese selbst in dem Plenum des General-Direktoriums getroffen wurden, welches für jeden einzelnen Fall aus sämmtlichen Ministern desselben und aus den dem betreffenden Departement zugehörigen Räthen bestand, indem den vier Departements vier wöchentliche Sitzungstage entsprachen. In dem Masse wurde die Einheit des General-Direktoriums, trotz der Eintheilung desselben in Departements, festgehalten, dass die Ausfertigungen niemals im Namen der Departements, sondern stets nur im Namen des General-Direktoriums unter der Kontrasignatur der beiden ältesten Minister erfolgten, während für die Kontrasignatur der Koncepte sogar die Unterschrift sämmtlicher Minister erfordert wurde; dass ferner jeder Minister für Alles, was bei dem General-Direktorium vorging, responsabel gemacht wurde, wogegen sich die Verantwortlichkeit der Räthe allerdings nur auf Dasjenige beziehen sollte, was zu dem Departement, bei dem ein jeglicher bestellt war, gehörte; dass endlich auch die Vorschläge für die Wiederbesetzung von Rathsstellen in den einzelnen Departements

durch die dirigirenden Minister des General-Direktoriums gemeinschaftlich einzureichen waren.

Neben dem Provinzial- war doch auch dem Realsysteme von vornherein eine gewisse Wirksamkeit insofern eingeräumt, als jedem einzelnen Provinzial-Departement einige auf das Ganze des Staats bezügliche Geschäftszweige beigelegt wurden, dem ersten Departement die Grenzsachen und was die Ausrodung und Räumung der Brücher betrifft, dem zweiten die Rechenkammer- und Proviantsachen, dem dritten die Marschsachen und was die Verpflegung der Armee betrifft, dem vierten das Post- und Münzwesen, indem man hinsichtlich dieser Angelegenheiten schon damals annahm, dass sie für den ganzen Staat auch schon im Vorberathungsstadium einheitlich bearbeitet werden könnten und müssten.

Es gab endlich noch ein fünftes Departement für die zur Verwaltung gehörigen Justizsachen, welches indessen keine besonderen Räthe und auch keinen besonderen wöchentlichen Departementstag hatte. Vielmehr sollten diese Sachen auf Veranlassung des dem Justiz-Departement vorgesetzten Ministers von den Mitgliedern desjenigen Departements, wohin die Provinz gehörte, aus welcher die Sache gekommen war, bearbeitet und an dem Versammlungstage dieses Departements nebenher zum Vortrage gebracht werden. Die Revision und Kontrasignatur dieser Sachen hatte der Minister des Justiz-Departements allein. Die übrigen Minister wurden auch von der Theilnahme an den Berathungen der Justizsachen schon durch die Kabinets-Ordre vom 7. September 1723 entbunden.

Das Präsidium über das General-Direktorium hatte sich der König ausdrücklich vorbehalten, „um demselben desto mehr Lustre, Autorität und Nachdruck beizulegen, zugleich auch die besondere und ganz neue Attention zu zei-

gen, so Wir auf die zu ermeltes Direktorii Ressort gehörende Affairen, ihrer äussersten Wichtigkeit nach beständig und unvermindert zu nehmen uns angelegen sein lassen."

Diese ursprüngliche Verfassung des General-Direktoriums hat aber unter der Regierung Friedrichs des Grossen tiefgreifende Veränderungen erfahren.

Zunächst erfolgte die Aufhebung des Justiz-Departements, indem die gerade beim Thronwechsel erledigte Stelle des Ministers für dieses Departement nicht wieder besetzt und die Geschäftsführung hinfort einem einfachen Justitiar übertragen wurde. Das Ressort-Reglement vom 19. Juni 1749 verwies das General-Direktorium für derartige Entscheidungen auf den vorher erforderten Bericht der Kammer und auf die Gutachten gewisser zu den Kameral-Justizsachen besonders verpflichteter Revisoren. Durch die Konstitution vom 12. August 1772, welche übrigens bei Mylius fehlt, ist dann ein eigenes Ober-Revisions-Kollegium errichtet worden, welches jedoch gleichfalls nur die Entscheidungen des General-Direktoriums vorzubereiten hatte, indem die von ihm erstatteten Gutachten im Kollegium des General-Direktoriums vorgetragen, und von den Staatsministern unterschrieben wurden. Zeitweise wurden auch dergleichen Sachen an die Hallesche Juristen-Fakultät, wie ein Mitglied derselben ausdrücklich bezeugt, zum Spruche versandt; es sind jedoch die Akten, auf welche dieserhalb verwiesen wird, nicht mehr aufzufinden gewesen[4]. Die schliessliche Gestaltung ist im Gefolge der zweiten Justizreform herbeigeführt worden. Nach dem Regulativ vom 12. Februar 1782 bestand das

---

4) Fischer (Prof. des Staats- und Lehnrechts zu Halle), Lehrbegriff sämmtlicher Kameral- und Polizeirechte, sowohl von Teutschland überhaupt, als insbesondere von den preussischen Staaten. Bd. II (1785) S. 133 f.

Ober-Revisions-Kollegium — denn von der im Regulativ selbst gebrauchten Bezeichnung „Ober-Appellations-Kollegium" wurde, wie sich aus dem Reskripte vom 28. Juni 1782 ergiebt, Abstand genommen — aus einem Präsidenten oder Direktor, der gemeinschaftlich vom General-Direktorium und vom Chef der Justiz dem König vorgeschlagen wurde, und aus Mitgliedern, die theils Rechtsverständige, theils in Kammer- und Finanzsachen geübt waren; wegen Benennung der erstern wurde zwischen dem General-Direktorium und dem Chef der Justiz concertirt, während die Bestallung der letzteren durch das General-Direktorium allein, und zwar nach Beschaffenheit eines jeden vorkommenden Falls, wie solcher in dieses oder jenes Fach einschlägt, erfolgte. Das Ober-Revisions-Kollegium stand zwar unter der Aufsicht des Chefs der Justiz, der befugt war, mandata justitiae in Ansehung der Form und des modus procedendi der schwebenden Sachen an dasselbe zu erlassen, auch Berichte zu erfordern, Justiz-Visitationen zu verfügen, und überhaupt dahin zu sehen, dass den Parteien bei diesem wie bei allen übrigen Gerichten solide und promte Justiz administrirt würde, verblieb aber übrigens in dem bisherigen Subordinations-Nexus zu dem General-Direktorium. Bei Abfassung der Urtheile kam es darauf an, ob der Prozess entweder bloss jura privatorum inter se betraf, — oder ob die königlichen Gerechtsame oder Interessen dabei subversirten, resp. die Entscheidung des Prozesses auf die allgemeine Landes- oder Polizei-Verfassung, oder auf den Zustand des Manufaktur- und Fabrikwesens Einfluss habe. In den Fällen der erstern Art wurden zwar die Urtheile im Namen des Königs vom Ober-Revisions-Kollegium selbst gefällt, jedoch mussten auch hinsichtlich dieser Prozesse diejenigen Streitfragen, welche bloss nach den Grund-

sätzen des Finanz-, Kameral- und Polzeiwesens zu erörtern waren, und über welche sich die Mitglieder des Kollegiums nicht einigen konnten, vom General-Direktorium nach erfolgtem Vortrag entschieden werden, während wegen derjenigen dieser Streitfragen, die bloss Gegenstände und Principien des Privatrechts betrafen, oder die dergestalt vermischter Qualität waren, dass es dabei auf Rechtswissenschaft und Finanzprincipien zugleich ankam, die nöthigen Anfragen an die Gesetz-Kommission zu richten waren. Handelte es sich dagegen um einen Fall der zweiten Art, so musste zwar das Ober-Revisions-Kollegium die Sache zuerst unter sich zum Vortrage bringen, und ein Konklusum darüber abfassen, dieses Konklusum aber nebst den Relationen und Akten an das General-Direktorium einsenden; dieses konnte dann entweder das Konklusum approbiren oder seine Bedenken dem Ober-Revisions-Kollegium mittheilen, denen sich dasselbe schliesslich fügen musste, nachdem das General-Direktorium, was übrigens bei blossen Finanzfragen gar nicht einmal nothwendig war, eine Verhandlung mit dem Chef der Justiz gepflogen hatte. Das Rechtsmittel der Revision, sofern solches gegen die zweitinstanzlichen Urtheile des Ober-Revisions-Kollegiums nach den bestehenden Prozessvorschriften überhaupt zulässig war, sollte nach dem Regulativ vom 12. Februar 1782, und zwar nach Massgabe der für die zweite Instanz geltenden Vorschriften, gleichfalls beim Ober-Revisions-Kollegium angebracht, die Aburtheilung jedoch andern Urthelsfassern, welche in dem Ober-Revisions-Kollegium nicht Sitz und Stimme hatten, übertragen werden; den Grundsätzen der verbesserten Justiz-Einrichtung gemäss wurde aber bereits durch die Deklaration vom 10. August 1783 eine aus zwei Geheimen Finanzräthen des General-Direktoriums und

aus vier Geheimen Tribunalsräthen, unter denen immer das älteste Mitglied des General-Direktoriums den Vorsitz führen sollte, bestehende eigene Revisions-Deputation gebildet, bei deren Besetzung wiederum das General-Direktorium und der Chef der Justiz konkurrirten, und für deren Verfahren genau dieselben Grundsätze massgebend waren, welche das Ober-Revisions-Kollegium zu befolgen hatte, so dass auch hier wieder die letzte materielle Entscheidung in allen die Verwaltung selbst irgendwie berührenden Prozessen im Wesentlichen beim General-Direktorium lag [5]).

Zur Entscheidung der zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden vorkommenden Jurisdiktionsstreitigkeiten war bereits unterm 10. Februar 1756 die sog. Immediat-Jurisdiktions-Kommission, welche damals aus zwei Räthen des General-Direktoriums, dem Präsidenten des Kammergerichts, dem Generalfiskal und einem Geheimen Tribunalsrathe bestand, errichtet worden. Sie sollte bei ihren Entscheidungen das Ressort-Reglement von 1749 zu Grunde legen, ohne Rückfrage beim General-Direktorium oder Justiz-Departement, und völlig unabhängig von denselben nach eigener Einsicht erkennen. Die Justiz-Kollegien und Kammern hatten daher ferner nicht mehr an die beiden Oberbehörden, sondern unmittelbar an die Kommission zu berichten, welche auch befugt war, Akten und Erläuterungen zu erfordern. Die Kommissarien votirten über die eingegangenen Sachen zunächst schriftlich, nöthigenfalls traten sie jedoch darüber in mündliche

5) Regulativ vom 12. Februar 1782 in (Fischbach) Beiträge Th. III, Bd. 2 (1785) S. 580 ff.; das Nähere darüber bei Gelegenheit der Kammer-Justiz-Deputationen in Note 11; Deklaration über die Abfassung der Erkenntnisse dritter Instanz durch eine besondere Deputation vom 10. August 1783 (N. C. C. VII, 2159); Instruktion für die Revisions-Deputation vom 12. August 1783 (N. C. C. VII, 2162).

Konferenz zusammen, welche der erste Kommissarius anzusagen hatte; das Konklusum wurde nach der Mehrheit der Stimmen abgefasst; wenn aber beide Kommissarien aus dem General-Direktorium von den übrigen dissentirten und das Konklusum nicht mit unterschreiben wollten, so sollte der Vorfall zu des Königs unmittelbarer Entscheidung einberichtet werden. Ebenso musste die Kommission in zweifelhaften Fällen unmittelbar anfragen. Die Kommission liess das abgefasste Konklusum an die in Streit begriffenen Kollegien unmittelbar unter ihrer eigenen Unterschrift abgehn. Die Kommissarien aus dem General-Direktorium hatten eine Abschrift nachrichtlich an das Archiv desselben gelangen zu lassen. Die sehr geringen Ausfertigungskosten sollte dasjenige Kollegium ex propriis tragen, welchem die Decision zuwider ausgefallen war, wenn aber beide Theile es versehn hatten, jedes zur Hälfte, was in dem Konklusum genau bestimmt werden musste. Es sollte die Kommission endlich auch befugt und verpflichtet sein, die Kollegien, welche wider das Ressort-Reglement Streitigkeiten erregten und solches durch gezwungene Auslegungen zu verwickeln suchten, nach Beschaffenheit der Umstände in zehn bis hundert Thaler fiskalische Strafe zu verurtheilen, welche der Generalfiskal zur Generalstrafkasse unverzüglich beizutreiben hatte, und welche kein Departement zu erlassen berechtigt war. Diese in der ursprünglichen Instruktion von 1756 enthaltenen Bestimmungen wurden dann durch drei im Jahre 1768 ergangene Rescripte weiter entwickelt. Es wurde zunächst vorgeschrieben, dass diejenige Behörde, welche die Entscheidung bei der Kommission nachsuchen wollte, der gegenseitigen Behörde davon vorher Mittheilung zu machen, und die erhaltene Antwort dem Anschreiben an die Kommission abschriftlich beizulegen, sowie auch die wirklich er-

folgte Nachsuchung der Entscheidung nochmals der andern Behörde anzuzeigen habe, damit diese ihre Gründe der Kommission gleichfalls mittheilen könne; widrigenfalls dasjenige was die nachsuchende Behörde zur Behauptung ihrer Jurisdiktion in facto angeführt habe, als eingeräumt zu betrachten sei. Es wurde ferner angeordnet, dass auch in denjenigen Fällen, in denen die Kollegien nicht ex temerario pruritu litigandi sondern aus ganz berechtigten Ursachen die Entscheidung der Jurisdiktions-Kommisson anriefen, für das Konklusum zehn Thaler entrichtet werden sollten, welche das unterliegende Kollegium aus seinen amtlichen Fonds zu entrichten hatte, und dass diese sowie auch die sonstigen für die Konklusa eingehenden Gebühren unter die Mitglieder der Jurisdiktions-Kommission zu vertheilen seien. Endlich wurden diejenigen Fälle, in denen während des schwebenden Jurisdiktionsstreits die Verwaltungsbehörden ausnahmsweise zu weitern Massregeln berechtigt sein sollten, genau angegeben [6]).

Wenn demgemäss die Aufhebung des Justiz-Departements, in Folge der an die Stelle desselben getretenen Einrichtungen,

---

6) Instruktion vor die zur Entscheidung der Jurisdiktionsstreitigkeiten zwischen den Justiz-Kollegien und Kriegs- und Domänen-Kammern verordnete Kommission vom 10. Februar 1756 (N. C. C. II, 519). Circulare an sämmtliche Justiz-Kollegien, die vorfallenden Jurisdiktions-Streitigkeiten betr., und dass ehe und bevor solche an die Kommission zur Entscheidung gelangen, dem gegenseitigen Kollegio vorhero Remonstration zu thun, und desselben Antwort dem Anschreiben an die Kommission beigelegt werden solle vom 7. April 1768 (N. C. C. IV, 3035). Rescript an sämmtliche Kriegs- und Domänen-Kammern, wie es mit den Gebühren für die Decisa der Immediat-Jurisdiktions-Kommission gehalten werden soll vom 3. Mai 1768 (N. C. C. IV, 3067). Circulare an alle Justiz-Kollegien und Kriegs- und Domänen-Kammern, wodurch einige Kollisionsfälle wegen der Jurisdiktions-Streitigkeiten bestimmt werden vom 25. Mai 1768 (N. C. C. IV, 3079).

für die Struktur des centralen Behörden-Organismus ohne grosse Bedeutung gewesen war, so wurde dagegen der ganze Grundcharakter des General-Direktoriums durch die Art und Weise umgestaltet, wie bereits in der Instruktion von 1748 neben dem bisher herrschenden Provinzialsystem das Realsystem sich etablirte. Zwei neue Real-Departements wurden damals errichtet, das eine für die Post-, Kommerzien und Manufaktursachen, das andere für die Magazin-, Proviant-, Marsch-, Einquartirungs-, Salpeter- und Servissachen. Die Bedeutunng dieser Massregel liegt nicht etwa vorzugsweise darin, dass jene Gegenstände nunmehr aus der provinziellen Behandlung in die gesammtstaatliche übergegangen wären, denn das war hinsichtlich der Mehrzahl derselben auch schon vorher der Fall gewesen, indem gerade „die Postsachen, die Proviantsachen, die Marschsachen und was die Verpflegung unserer Armee betrifft“ zu denjenigen Annexen der Provinzial-Departements gehört hatten, welche von ihnen in einer für den ganzen Staat gleichmässigen Weise schon immer bearbeitet waren; nur die Kommerzien und Manufaktursachen, traten jetzt hinzu, hinsichtlich deren bereits in der Einleitung der Fridericianischen Instruktion gesagt war, „der Punkt des Commercii ist bisher nicht mit der zu einer so wichtigen Sache nöthigen Attention tractiret worden.“ Das Wesentliche war vielmehr, dass diesen neuen Sach-Departements eine Selbstständigkeit gegeben wurde, welche die Provinzial-Departements entbehrten, und welche sich auch in der That mit der auf engster kollegialischer Verbindung der verschiedenen Ressorts beruhenden Grundidee des General-Direktoriums nicht vertrug; die beiden neuen Minister erhielten eine nur auf ihre Departements beschränkte, für diese aber ausschliessliche Verantwortlichkeit und Entscheidungsgewalt, so dass auch die Vorschläge zu den Rathsstellen in ihren De-

partements von ihnen allein ausgingen. Der Zusammenhang dieser neuen Departements mit dem Ganzen wurde nur noch in äusserlicher Weise aufrecht erhalten.

Schon war auch, noch in der Instruktion von 1748 selbst, dem Fachsysteme eine weitere Aussicht durch die Vorschrift eröffnet, dass der Oberjägermeister bei allen Departements in den vorkommenden Jagd- und Forstsachen konkurriren solle. Und in der That ging man auf dem eingeschlagenen Wege weiter, als 1768 ein Bergwerks- und Hütten-Departement und 1770 ein Forst-Departement, wenn auch allerdings nicht mit derselben Selbstständigkeit wie die beiden andern Departements errichtet wurden. Den vier Provinzial-Departements standen nunmehr vier Real-Departements gegenüber, ein Zahlenverhältniss, welches sich bis zuletzt erhalten hat, während die Ressortgrenzen sowohl hinsichtlich der Provinzial- als auch hinsichtlich der Real-Departements sich im Laufe der Zeit mehrfach veränderten; insbesondere wurde das Forst-Departement, mit dem fortwährend experimentirt worden ist, später wieder aufgehoben, wogegen die Kassen-, Münz-, und Bankangelegenheiten, sowie die indirekten Steuern hinzutraten.

Die meisten dieser Aenderungen lassen sich im Einzelnen rechtfertigen. Es unterliegt insbesondere gar keinem Zweifel, dass die Handels- und Verkehrs- sowie die Militärsachen seit ihrer Zusammenfassung zu isolirter Geschäftsbehandlung mit grösserer Energie als früher betrieben wurden, dass das bei den einzelnen Provinzial-Departements verzettelte Hüttenwesen erst seit der Errichtung einer eignen Centralbehörde zu einem wahrhaften Aufschwung gelangte, dass auch eine Abtrennung der Forstverwaltung von der Domanialverwaltung der einzelnen Provinzen schon deshalb geboten war, weil bisher eine übertriebene Verwendung der

Waldprodukte zu Gunsten der Amtsunterthanen stattgefunden hatte, wogegen man freilich seit der Absonderung der Forstverwaltung Gefahr lief, in ein System übermässiger Fiskalität zu gerathen.

In der That entsprach die Organisation Friedrich Wilhelms I., wie vorzüglich sie einst den nächsten Zwecken gedient hatte, der inzwischen eingetretenen Zunahme der Staatsthätigkeit sowie der erfolgten Ausdehnung des Staatsgebiets nicht mehr in vollem Masse. Und nicht das ist Friedrich dem Grossen vorzuwerfen, dass er an dem Werke seines Vaters änderte, wohl aber, dass er in diesen Aenderungen nicht weit genug ging, dass er auf halbem Wege stehen blieb und eben deswegen mehr zerstörte als schuf. Wenn jemals so war in den letzten Jahrzehnten seiner Regierung eine nicht durch die nächsten Bedürfnisse des Augenblicks bestimmte und begrenzte, sondern eine im Grossen concipirte, umfassende Reform des centralen Behörden-Organismus nothwendig. Und wenn es nun auch allerdings selbst dem Genius nicht gegeben ist, sich nach allen Seiten hin schöpferisch zu bethätigen und Friedrichs des Grossen weltgeschichtliche Bedeutung in der That mehr auf dem Gebiet der Aktion liegt, als auf dem der Organisation — der Aktion allerdings nicht bloss nach Aussen sondern auch in der innern Verwaltung des Staats, denn er wusste im Einzelnen ganz vortrefflich zu verwalten, wie schon die Geschichte der Post zeigt — so lässt sich doch bei einiger Gewissenhaftigkeit des Urtheils nicht leugnen, dass an Stelle der früheren Organisation eine vollständige Desorganisation getreten war.

Und davon war Niemand mehr überzeugt, als der König selbst, der die Wirksamkeit des General-Direktoriums zwar alsbald auf Ostfriesland und nach einer längern Uebergangsperiode auch auf Westpreussen, niemals aber auf Schlesien

ausgedehnt hat, so dass dasselbe seitdem nicht einmal mehr äusserlich einen Einheitspunkt bildete, und der ausserdem, insbesondere zur energischen Durchführung der seit Beendigung des siebenjährigen Krieges befolgten Finanzpolitik, eine grosse Anzahl von Immediatbehörden für Zoll- und Accisesachen, für einzelne neue Steuern, für Münzsachen, für die Verwaltung der Bank und Seehandlung in's Leben rief, die von General-Direktorium vollständig unabhängig waren; was freilich den bestehenden Zustand noch verschlimmerte.

Die beiden Nachfolger haben das Bedürfniss einer Reorganisation um so tiefer gefühlt, je mehr in Beiden das Bewusstsein lebte, dass sie nicht im Stande seien, die Persönlichkeiten ihrer Vorgänger voll zu ersetzen. Es war eine Folge dieser Empfindung, wenn seit dem Regierungsantritte Friedrich Wilhelms II. die persönliche Theilnahme des Monarchen an der Arbeit der Staatsverwaltung stark beschränkt, und der Kreis der den Ministern zur selbstständigen Erledigung überlassenen Geschäfte erheblich erweitert wurde. Die Minister sollten hinfort alles Dasjenige selbständig entscheiden, was nach festgestellten Verwaltungsgrundsätzen entschieden werden konnte, und die persönliche That des Königs nicht mehr für die Vollziehung jeder Bestallung, jedes Pachtkontrakts und für alle die zahllosen Anordnungen, bei denen sie bisher stattfinden musste, sondern nur noch für die Sanktion und Genehmigung grundsätzlicher und gesetzlicher Bestimmungen sowie neuer Verwaltungspläne, für die Festsetzung der Etats und für Geldbewilligungen, für die Entscheidung von abweichenden Ansichten unter den Ministern, und für die Verleihung von Aemtern und Titeln, welche den Rathscharakter mit sich brachten, in Anspruch genommen werden. Es war das an sich ohne Zweifel, eine den veränderten Zeitverhältnisse durchaus entsprechende Maassregel,

die im Grossen und Ganzen bis auf den heutigen Tag massgebend geblieben ist; sie passte aber nicht in das damalige System für welches die Staatskanzlerschaft des Königs im Interesse der Staatseinheit eine Nothwendigkeit war. Friedrich Wilhelm III. suchte durch die Einsetzung eines General-Kontroleurs der Finanzen, der das Ganze übersehn und auf eine Uebereinstimmung der Organisation und der Verwaltungsgrundsätze hinwirken sollte, zu helfen; indessen die mit dieser Stelle verbundenen Attribute wollten wenig bedeuten; durch jährliche Generalberichte und Vorschläge war der fehlende Einheitspunkt nicht zu ersetzen.

Beide Könige haben sich dann auch mit der Reform des General-Direktoriums redlich bemüht; jeder von beiden hat eine Instruktion für dasselbe erlassen, wie jeder der beiden Vorgänger. Beide aber haben darin geirrt, dass sie das Ziel der Reform in der Vergangenheit suchten, in dem Zurückgehen auf die ursprünglichen Einrichtungen Friedrich Wilhelms I. Es war das angesichts der historischen Bewährung dieser Institutionen sehr natürlich. Es gelang auch auf diesem Wege, die Unterordnung der selbstständigen Immediatverwaltungen unter das General-Direktorium wiederum herbeizuführen, die Unterordnung der Zoll und Accisesachen, sowie auch des Münzwesens durch Friedrich Wilhelm II., die Unterordnung der Bank und Lotterie sowie des Postwesens durch Friedrich Wilhelm III. Es gelang ferner die Verfassung des General-Direktoriums selbst insofern zu reformiren, als die kollegialische Geschäftsführung desselben einerseits dahin ermässigt wurde, dass die Minister mit ihren Räthen die ausschliesslich zu ihren Departements gehörigen Angelegenheiten selbstständig erledigen sollten, während andererseits die ursprüngliche Gemeinsamkeit in der Bearbeitung und Verantwortlichkeit hinsichtlich

derjenigen Sachen, die entweder mehrere Departements gleichzeitig oder den Staat im Ganzen berührten, um so energischer eingeschärft wurde; und es ist gar nicht zu leugnen, dass sich diese Reform in beiden Richtungen durchaus bewährt, und ebensowohl eine Ersparung von Zeit durch Beschränkung des Schreibwesens als auch eine materielle Förderung der Geschäfte zur Folge gehabt hat. Es gelang endlich auch die während der Regierung Friedrich Wilhelms II. entstandene Anomalie, wonach beinahe die Hälfte des Staatsgebiets der Einwirkung des General-Direktoriums entzogen gewesen war, zu beseitigen, indem 1798 die fränkischen Fürstenthümer, 1799 Südpreussen und Neuostpreussen, 1803 die Entschädigungslande demselben unterstellt wurden, während Schlesien aus einer Art von Pietät gegen Friedrich den Grossen bis zuletzt unter einem vom General-Direktorium unabhängigen, in Breslau residirenden Minister verblieb.

Dagegen hatten die Decentralisations-Tendenzen, von denen namentlich unter Friedrich Wilhelm II. viel die Rede gewesen war, keinen irgendwie durchgreifenden Erfolg gehabt; die Centralbehörde blieb bis zuletzt mit einer erdrückenden Masse des geringfügigsten Details belastet, während in demselben Masse den Provinzialbehörden jede selbstständige Initiative fehlte.

Es war endlich nicht einmal der Versuch gemacht worden, die Kompetenzen zwischen dem General-Direktorium und dem Justiz-Departement rationell zu reguliren, obgleich das für die Mittel-Instanzen in einem grossen Theile des Staats bereits durchgeführt war.

Die Verfassung des General-Direktoriums war demgemäss im Jahre 1806 folgende. Von den vier Provinzial-Departements erstreckte sich das erste unter dem Minister von Voss auf die Kurmark, Neumark, Pommern und Süd-

preussen; das zweite unter Hardenberg auf Ansbach und Bayreuth; das dritte unter Freiherr von Schrötter auf Ostpreussen, Neuostpreussen und Westpreussen; das vierte unter v. Angern auf die niedersächsischen und westphälischen Provinzen. Von den vier Real-Departements umfasste das erste unter dem Minister Grafen von der Schulenburg-Kehnert, der zugleich General-Kontroleur der Finanzen war, das Kassen-, Stempel-, Münz-, Bank-, Medizinal- und Lotteriewesen, sowie die Postsachen; das zweite unter Graf von Reden das Bergwerks- und Hüttenwesen; das dritte unter dem General-Major von Dietherdt die Militärsachen; das vierte unter dem Freiherrn von Stein das Accise-, Zoll-, Fabriken-, Manufaktur- und Kommerzwesen.

Der Minister von Stein hatte die Nachtheile der Provinzial-Departements klar erkannt. Die Provinzial-Minister, heisst es in der Nassauer Denkschrift vom Juni 1807, hätten leicht den örtlichen, einseitigen Geist einer Provinzialbehörde bei sich ausgebildet; es sei auch ganz unmöglich, dass ein Minister die Verwaltungsgrundsätze aller ihm anvertrauten Geschäftszweige, Domänen, Forsten, Kontribution, Polizei, Bauwesen, Unterricht, geistliche Sachen etc., kenne und mit gleichem Interesse umfasse; ausserdem sei die Einheit der Verwaltung geschwunden, indem ganz entgegengesetzte Grundsätze zu derselben Zeit, in demselben Geschäftszweig und in derselben Sache an verschiedenen Orten angewendet worden, sodass es wegen dieser fehlenden Einheit unmöglich gewesen sei, allgemeine Massregeln zu ergreifen und auszuführen. „Je grösser der Staat, um so nöthiger ist es aber, solche Einrichtungen zu treffen, dass Einheit in seiner Bewegung erhalten, und die zerstückelten Geschäftszweige endlich an einem Punkt zu einem Ganzen verbunden werden. „„Der preussische Staat““, sagte mir

einstens der einsichtsvolle und erfahrene General von der Schulenburg, „„macht einen föderativen Staat aus"", und bezeichnete hiermit das Unzusammenhängende seiner verschiedenen Departements."

Altenstein in seiner bereits erwähnten Denkschrift sprach sich folgendermassen darüber aus: „Das General-Direktorium hat in der letzten Zeit durchaus nichts mehr genutzt, wohl aber sehr geschadet, indem es einzelne Departements in der freien Entwicklung hinderte. Die Schwerfälligkeit der Zusammensetzung und die grosse Zahl der zu einer obersten Geschäftsleitung nicht qualificirten Räthe, hat alles Gute durchaus bei einer mangelhaften Leitung verhindert."

## III. DIE KRIEGS- UND DOMÄNEN-KAMMERN[7]).

Im Anschluss an die Errichtung des General-Direktoriums durch die Vereinigung der beiden bisherigen Oberbehörden, hatte einst Friedrich Wilhelm I. die Kriegs- und Domänen-

7) Schon in der Instruktion für das General-Direktorium vom 20. Dec. 1722, Art. I § 18 war vorgeschrieben, dass dasselbe auch die Provinzial-Kommissariate und Kammern mit nöthiger Instruktion versehn solle, und dass solche mit der für das General-Direktorium erlassenen in denjenigen Punkten, da dieselbe auf der Provinzial-Kommissariate und Kammern Verrichtungen und -Functionen applicable sei, d'accord sein müsse; sowie auch dass die Entwürfe zur königlichen Approbation einzusenden seien. Demgemäss wurde insbesondere die Instruktion für die kurmärkische Kammer vom 26. Januar 1723 erlassen; sie sollte wiederum nach den Schlussworten, wie die Instruktion für das General-Direktorium, „höchstens secretiret und Niemand, dem dieselbe zu sehen nicht gebühret, vorgezeiget, am wenigsten aber ganz oder zum Theil communiciret werden"; sie ist auch erst von Roedenbeck, Beiträge Bd. I, (Berlin 1836) S. 31 ff., also unmittelbar nach der Publikation der Instruktion für das General-Direktorium durch Förster, veröffentlicht; sie ist in der Hauptsache von Artikel zu Artikel eine wörtliche Reproduktion der Instruktion für das General-Direktorium, nur dass die auf die Publikation der Edikte, auf die Post, das Münzwesen und die Domänen-Kommissionen bezüglichen Artikel ganz weggefallen, und die meisten andern stark gekürzt sind. Dazu noch das Notifikations-Rescript vom 26. Januar 1723, ebenfalls bei Roedenbeck a. a. O. S. 82 ff. — Nach der Instruktion Friedrichs des Grossen für das General-Direktorium vom

Kammern aus den Kriegskommissariaten und Amtskammern gebildet, von denen jene für Kontribution und Accise, für Städtewesen, für Gewerbeangelegenheiten und für Militärsachen kompetent gewesen waren, während diesen die Verwaltung der Domänen und Forsten und der Polizei, insbesondere auf dem Lande obgelegen hatte. Die Bezirke waren die alten durch die allmähliche Entstehung des Staats von selbst gegebenen geblieben, deren Grösse daher eine sehr verschiedene war, so dass z. B. das ganze Magdeburger und

---

20. Mai 1748 sollten die Instruktionen für die Kammern umgearbeitet werden, und zwar nicht nach einer einförmigen Schablone, sondern so, dass dabei auf die Hauptinteressen in jeder Provinz das Augenmerk zu richten, z. B. in Pommern und Preussen auf die Kommerzien, in der Kurmark auf die Manufakturen und Fabriken, im Magdeburgischen und Halberstädtischen auf die Bergwerke, die Steinbrüche und das Salpeterwesen (Geschichte und Organismus der preussischen Behörden. Arnsberg 1840 S. 51). Für die kurmärkische Kammer erging demgemäss unterm 22. Juli 1748 eine neue Instruktion, die aber nicht veröffentlicht ist, und nach v. Bassewitz I, 85, sich auch nicht mehr im Potsdamer-Regierungs-Archiv befindet; v. Bassewitz a. a. O. nennt ausserdem als die für die Zeit unmittelbar vor 1806 massgebenden Vorschriften, die Instruktion vom 29. Mai 1763, die Kab. Ord. vom 12. Feb. 1770, und das Geschäfts-Reglement vom 10. Mai 1772. — In Bezug auf die Ausdehnung der provinziellen Behördenorganisation auf die neu erworbenen Landestheile kommen besonders in Betracht: Für Schlesien: Kab. Ord. vom 16. Okt. 1742, Patent vom 25. Nov. 1745 (Korn I, 164, v. Ranke, zwölf Bücher II, 549, Grünhagen, Die Einrichtung der preuss Herrschaft in Schlesien; Preuss. Jahrb. Bd. 46. 1880. S. 3). Für Westpreussen: Patent vom 13. Nov. 1772 wegen Anordnung einer Kriegs- und Domänen-Kammer zu Marienwerder (N. C. C. V, 1, S. 591). Für Südpreussen: Patent vom 7. April 1793 wegen Anordnung der Kammern in Südpreussen (N. C. C. IX, S. 1485). Für Neuostpreussen: Patent vom 1. Juni 1797 wegen Eintheilung der Provinz Neuostpreussen in zwei Kammer-Departements (N. C. C. X, 1239). Für Ansbach und Bayreuth: Patent vom 3. Juli 1795 wegen Organisation der Landes-Kollegien etc. (N. C. C. IX, 2565), modificirt durch das Reglement vom 10. December 1798 (N. C. C. X, 1806). Für die Entschädigungslande: Reglement über die Vertheilung der Geschäfte zwischen den Landes-Kollegien in den preussischen Entschädigungs-Ländern vom 2. April 1803 (N. C. C. XI, 1573, Rabe, Sammlung VII, 348).

Halberstädter Kammer-Departement den Kreis Insterburg an Umfang nicht übertraf. Die Errichtung neuer Kriegs- und Domänen-Kammern hat dann während des ganzen achtzehnten und während der ersten Jahre des neunzehnten Jahrhunderts mit der Ausdehnung des Staatsgebiets stets gleichen Schritt gehalten, wobei wiederum die bisherige staatliche Zusammengehörigkeit möglichst berücksichtigt wurde.

## 1. DIE ORGANISATION.

Die Kriegs- und Domänen-Kammern bestanden aus einem Präsidenten, der auch wohl gleichzeitig der Präsident mehrerer Kammern war, und dann den Titel Ober-Präsident führte, aus einem oder mehreren Direktoren, aus einer Anzahl von Räthen und Assessoren, und aus Auscultatoren oder wie sie später genannt wurden Referendarien.

Schon in der Instruktion für das General-Direktorium, also noch vor der Bildung der Kriegs- und Domänen-Kammern, war bestimmt worden, dass die Kommissariats- und die Kammer-Präsidenten dieselben Eigenschaften besitzen sollten, wie die Mitglieder des General-Direktoriums selbst; sie mussten demgemäss „so geschickte Leute sein, als weit und breit zu finden, und zwar von evangelisch-reformirter oder lutherischer Religion, die treu und redlich sind, die offne Köpfe haben, welche die Wirthschaft verstehen und sie selber getrieben, die von Kommerzien, Manufaktur und andern dahin gehörigen Sachen gute Information besitzen, dabei auch der Feder mächtig, vor allen Dingen aber unsere angeborene Unterthanen sein, es müsse denn, was diesen letzten Punkt betrifft, sich fügen, dass uns zwar ein Fremder, jedoch sehr habiler Mensch vorgeschlagen würde; es müssen Leute sein, die zu allem capables, wozu man sie gebrauchen will.“

Die Räthe sollten in den Provinzial-Kommissariaten „gute tüchtige Leute sein, die einen gesunden natürlichen Verstand haben und von Jugend auf bei Kommercien, Manufactur, Accise und andern in das Kommissariats-Departement einschlagenden Sachen hergekommen.“ Bei den Provinzial-Kammern „müssen gute Wirthe bestellt werden, die selbst Wirthe und Beamte gewesen, und selbst in hohem Pacht gestanden, auch der Sache gewachsen und Rechnungsverständige, vigilante und gesunde Leute sind.“ Zur Wiederbesetzung der bei den Kommissariaten und Kammern vakant werdenden Bedienungen sollten übrigens vom General-Direktorium keine Leute in Vorschlag gebracht werden, „die aus der Provinz gebürtig, woselbst die vacante Bedienung weiter zu besetzen, also zu clevischen Kommissariat- und Kammerbedienungen Preussen, Märker und Magdeburger, aber keine Clever, zu den pommerschen Preussen, Clever und Magdeburger, aber keine Pommern“ u. s. w.

Diese Vorschriften waren in der Instruktion für die kurmärkische Kriegs- und Domänen-Kammer, wenn auch in kürzerer Fassung, im Wesentlichen wiederholt worden, „weil“ wie es heisst, „das General-Direktorium sich darunter auf Eure dieserhalb abzustellende Relationes verlassen muss.“

In der Kammer-Instruktion war dann zugleich auf die Anstellung von Auskultatoren hingewiesen. „Und damit es an dergleichen Subjectis niemals fehlen möge: so sind Wir allergnädigst zufrieden, dass bei Euren neuen Collegio einige junge Leute, bei welchen die oben beschriebene Kapazität sich entweder schon findet, oder doch zu hoffen, angezogen, und als Auskultatores, unter der Hoffnung künftiger Beförderung bei ihrem Wohlverhalten, mit angenommen werden mögen; jedoch sollen selbige Uns vorher von Euch benennet und zu Unserer allergnädigsten Approbation vor-

geschlagen werden, welche Auskultatores dann im Anfange und so lange ohne Traktament dienen müssen, bis sie bei vorfallenden Vacanzen wirklich employiret, auch mit Gehalt versehen werden können.“ Das an die kurmärkische Kammer ergangene Kabinets-Rescript von 12. April 1723 verfügte dann weiter, „dass bei dem Collegio vier junge Leute, so hurtige und offne Köpfe haben, zu den Geschäften mit zugezogen und zu dem Ende an einen besonderen Tisch bloss zum Zuhören gesetzet, jedoch hiernächst ihnen auch ein und andere Kommissiones gegeben werden sollen, die Kammer aber dabei zwei adlige und zwei bürgerliche mit sothanen Eigenschaften begabte Subjekte fordersamst zur königlichen Genehmigung in Vorschlag bringen müsse.“ Durch eine Anzahl späterer Reskripte ist die Beschäftigungsweise im Einzelnen näher geregelt. Ein Kabinets-Reskript von 1743 hat sodann angeordnet, dass die bei der kurmärkischen Kammer beschäftigten Auskultatoren, wenn sie ein Jahr lang im Collegio gesessen, in Gegenwart sämmtlicher dirigirender Minister des General-Direktoriums und des Chefs der Kammer genau zu examiniren seien, und die Kammer-Instruktion vom 22. Juli 1748 zuerst die Eigenschaften und Kenntnisse Derjenigen, welche Auskultatoren werden wollen, genau bestimmt; Solche sollten sich wenigstens ein Jahr auf einem solchen Amte aufgehalten haben müssen, wo sie Gelegenheit gehabt, von dem Ackerbau, der Viehzucht, dem Brauwesen und Brantweinbrennen, nicht minder von den Wirthschaftsregistern und Extrakten, sowie auch von den Prästandis der Unterthanen die nöthige Kenntniss zu sammeln; des Winters aber sollten sie sich in den benachbarten Städten von dem Polizeiwesen einige Wissenschaft erwerben, und endlich sich über alles dasjenige, was sie solchergestalt erlernt, Annotationes machen. Ein im Jahre 1756 gemachter Vorschlag

hätte folgenreich werden können; es war nämlich in Anregung gebracht, dass es zum öffentlichen Besten gereichen würde, wenn die Referendarien des Hof- und Kammergerichts, welche künftig zu Räthen bestellt werden sollten, sich vorher eine Kenntniss von Landes- und Landwirthschaftlichen Sachen erwerben könnten, indem öfters bei dem Kammergerichte, sonderlich zwischen denen vom Adel und ihren, auch wohl königlichen Unterthanen solche Prozesse vorfielen, welche ohne eine Kenntniss von Landsachen nicht gründlich entschieden werden könnten. Der Grosskanzler von Jarriges hatte sich damals mit einer solchen Beschäftigung der Justiz-Referendarien bei den Verwaltungsbehörden ausdrücklich einverstanden erklärt, indem er eine entsprechende Beschäftigung der Kammer-Referendarien bei den Gerichten anheim gab, auch die kurmärkische Kammer in dem Berichte an das General-Direktorium in demselben Sinne sich ausgesprochen, „weil alsdann von Seiner Majestät dem Könige die Kammern und Justiz-Collegia mit erfahrenen Räthen in Justiz- und Landessachen, und zwar nach deren Application zum Kameral- oder Justizwesen besetzt, dadurch aber die mancherlei sonst erhobenen Beschwerden mit der Zeit erhoben werden könnten.“

Die definitive Einrichtung des Prüfungswesens ist durch die Instruktion des Königs an das General-Direktorium, welche nirgends veröffentlicht ist, und durch das in Folge derselben ergangene Circular an sämmtliche Kammern vom 28. Februar 1770, in Verbindung mit dem höchsten Orts genehmigten vom Hagen’schen Plane zur Verbesserung des Finanzwesens in folgender Weise erfolgt.

Das erste Examen fand bei den Kammern selbst statt, für Diejenigen, welche bei denselben als Referendarien zugelassen werden sollten. Die Voraussetzung zur Meldung

bestand nur ganz allgemein darin, dass die Referendarien gute Studia haben müssten. Das Examen selbst zerfiel in eine auf der Kammer anzufertigende Proberelation und in eine mündliche Prüfung vor der Kammer-Examinations-Kommission. Die Kommission berichtete darüber an die Kammer, diese wieder an das General-Direktorium und zwar unter Beifügung der Examinations-Protokolle, damit das General-Direktorium von der Kapazität des Kandidaten informiret und überzeugt sein könne.

Diesen Vorschriften gemäss meldete sich z. B. der spätere Ober-Präsident von Schön, nachdem er sieben Semester auf der Universität Königsberg studirt hatte, unterm 28. März 1792 bei der Kriegs- und Domänen-Kammer zu Königsberg und bat um Zulassung als Referendarius; er überreichte dabei ein Zeugniss des Professors Schmalz über die Absolvirung der juristischen Studien, ein ähnliches Zeugniss des Dekans der juristischen Fakultät und ein Zeugniss des Professors Kraus für dessen Vorlesungen über National-Oekonomie. Die Kammer resolvirte jedoch am 11. April 1792, dass es nach den festgesetzten Vorschriften erforderlich sei, dass er sich zuvor die nöthigen ökonomischen Kenntnisse praktisch in einem Domänen-Amte erwerbe, und über die erfolgte Ausbildung in diesem Fache durch Beibringung eines guten Zeugnisses von einem Domänen-Beamten sich ausweise. Die Vorschrift der Instruktion von 1748 bestand also bis zuletzt in Kraft und soll in Ostpreussen noch bis in die dreissiger Jahre dieses Jahrhunderts hinein beobachtet worden sein. Dagegen scheint die Vorschrift des „Plans wonach das Finanz- und Kameralwesen mehr in Ordnung gebracht werden sollte“ vom 12. Februar 1770 § 2, welche die Kammer-Referendarien vor der Beschäftigung bei der Kammer erst ein halbes Jahr, die adlichen bei den geschicktesten

Landräthen, die bürgerlichen bei den erfahrensten Steuerräthen beschäftigt wissen wollte, nicht zur Ausführung gebracht zu sein; wenigstens hatte sich die kurmärkische Kammer in dem Jahresbericht an das General-Direktorium vom 13. Juli 1771 entschieden dagegen ausgesprochen, indem die Referendarien auch noch vorher bei den Land- und Steuerräthen zu arbeiten, Gelegenheit finden würden, sich in allen Theilen der Finanzwissenschaft zu routiniren, und zu Bekleidung der Rathsposten zu qualificiren; jedenfalls waren in damaliger Zeit die auf den Domänenämtern zu erlernenden Details der Landwirthschaft und der Ortspolizeiverwaltung wichtiger, als die Beschäftigung bei den damaligen Landräthen. Schön hat sich demgemäss neun Monate auf dem Amte Tapiau aufgehalten, und unterm 12. Februar 1793 seine Meldung unter Beilegung eines Zeugnisses des dortigen Beamten erneuert. Die Kriegs- und Domänen-Kammer berichtete nunmehr am 21. Februar 1793 sehr ausführlich an das General-Direktorium mit dem Schlussantrage, „es huldreichst zu erlauben, dass wir denselben über seine juristische und ökonomische Kenntnisse prüfen, und ihn sodann als Referendarius bei unsern Collegio in Vorschlag bringen dürfen.“ Das General-Direktorium sprach am 19. März 1793 die Genehmigung aus, die Kriegs- und Domänen-Kammer benachrichtigte den Kandidaten am 4. April, dass zwei namentlich bezeichneten Kriegs- und Domänen-Räthen aufgetragen worden, ihm Akten zur Anfertigung einer Proberelation zuzustellen, und demnächst zu examiniren, und theilte Solches den beiden Examinatoren an demselben Tage mit. Von der Proberelation wird demnächst noch die Rede sein. Das mündliche Examen fand am 27. April 1793 statt; der erste Examinator prüfte aus den Materien de peculiis, Kontrakten, Privilegien, Präscriptionen, Kautionen,

theoretisch und praktisch, der zweite Examinator aber ging die Lehre, wie der Staat verbessert werden könnte durch alle Branchen ganz umständlich durch, und verband dieselbe zugleich mit den ökonomischen Wissenschaften, dem Kommercienwesen und andern dahin einschlagenden Materien. Darüber liegt ein ausführliches Protokoll vor, welches sich auch über die Proberelation ausspricht. Am 30. April ist dann von den beiden examinirenden Räthen an die Kammer, am 2. Mai von der Kammer an das General-Direktorium berichtet, von letzterer unter Beilegung einer Abschrift des Examinations-Protokolls und des Originals der Proberelation. Das General-Direktorium hatte darauf unterm 23. Mai nicht das geringste Bedenken den Candidatus juris von Schön als Referendarius zu agreiren, der dann mittelst Schreibens der Kriegs- und Domänen-Kammer vom 11. Juni zur Vereidigung auf den 18. Juni vorgeladen wurde.

Für das zweite Examen war durch das Circular vom 28. Februar 1770 eine beständige unter dem General-Direktorium stehende Ober-Examinations-Kommission niedergesetzt, welche im Jahre 1806 aus fünf Geheimen Finanzräthen des General-Direktoriums bestand, und Diejenigen zu prüfen hatte, welche als Kriegs- und Domänen-, auch Land- und Steuerräthe und Bau-Direktoren placirt werden wollten. Zu diesem Examen sollten aber die Referendarien nur auf Grund eines Testimoniums der Kammer zugelassen werden; ein bestimmter Zeitablauf war dabei nicht vorgeschrieben, doch wurde das Testimonium bei einigen Kammern, z. B. bei den ostpreussischen, nur auf Grund eines Tentamen ertheilt, welches von drei Räthen in Gegenwart des Präsidenten abzuhalten war. Das Examen selbst bestand in zwei Relationen, einer juristischen und einer polizeilichen und in der Veranschlagung einer Domäne, sowie in einer mündlichen

Prüfung, welche sich auf alle Theile des Finanzwesens, des Rechts der Natur und der sonst in das Finanzwesen einschlagenden Wissenschaften beziehen sollte. Die mündliche Prüfung des spätern Ober-Präsidenten von Vincke im Jahre 1797 erstreckte sich z. B. über die Kultur der Aecker und Beförderung des Wohlstandes der Unterthanen, über den Gerichtssprengel der Kammern und über die Personen und Sachen, welche zu demselben gehören, über die Veranschlagung der Vorwerke und das dabei zu beobachtende Verfahren, hiernächst über die Grundsätze und die Arten des Handels, des Kassen- und Rechnungswesens, die Geschäfte und Obliegenheiten eines Rendanten, und endlich über die Pflichten und Geschäfte eines Steuerraths in Ansehung der seiner Inspektion anvertrauten Städte, war also wie der Biograph mit Recht hervorhebt, sehr nüchtern und auf praktische Dinge beschränkt. Es fanden auch bei dieser zweiten Prüfung wieder endlose Schreibereien statt, indem z. B. die Kammern nicht befugt waren, Jemanden nach erlangtem Attest ohne Weiteres zur Ablegung des Examens nach Berlin zu schicken, sondern erst die Genehmigung des General-Direktoriums dazu einholen mussten, welches dann in einen Schriftwechsel mit der Ober-Examinations-Kommission, diese wieder mit einer Kammer über die Zustellung von Akten zur Anfertigung der Proberelation eintrat. Nach bestandenem Examen erfolgte sehr bald die Verleihung des Prädikats Assessor cum voto et sessione, sowie die Ernennung zum Kriegs- und Domänen-Rath mit Gehalt; wie z. B. Schön, nachdem er am 8. März das Examen bestanden hatte, am 28. März 1796 als Assessor, am 14. August 1797 mit 800 Thlr. als Kriegs- und Domänen-Rath angestellt wurde [8]).

---

8) Circulare an sämmtliche Kammern, betr. eine beständige Ober-Examinations-Kommission etc., vom 28. Februar 1770 (N. C. C. IV, 6681).

Die Geschäftsbehandlung Seitens der Kriegs- und Domänen-Kammern erfolgte in der Regel durch Plenarbeschlüsse des Kollegiums, indem gewöhnlich alle Sachen, wie der Minister v. Schrötter in dem Bericht vom 15. August 1808 tadelnd hervorhob, zum Vortrag gelangten, ohne dass eine Gliederung in Abtheilungen stattgefunden hätte, und ohne dass dem Präsidenten eine formelle Präponderanz beigelegt gewesen wäre; Schön behauptet freilich in einigen aphoristischen Bemerkungen zu einem Berichte des Ministers Grafen Dohna vom 23. Juli 1810, die früheren Kammer-Präsidenten seien stets Präfekten gewesen, und Friedrich der Grosse würde denjenigen Kammer-Präsidenten, der ihm gesagt hätte, dass er abgestimmt sei, wahrscheinlich kassirt haben.

## 2. DIE KOMPETENZ, INSBESONDERE DAS KAMMER-JUSTIZWESEN.

Der Wirkungskreis der Kammern erstreckte sich analog dem Wirkungskreise des General-Direktoriums auf die Verwaltung des Innern und der Finanzen. Die Kammern waren

---

Frh. vom Hagen, Plan, wie das Finanz- und Kameralwesen mehr in Ordnung zu bringen, und recht geschickte und brauchbare Subjekte beständig formiret und zugezogen werden können, mit welchen allein die vacanten Stellen künftig zu besetzen, vom 12. Februar 1770; abgedruckt in (Fischbach,) Beiträge I (1781) S. 42 ff. u. in v. Lamotte, Beiträge III (1785) S. 32 ff. — v. Lamotte, von den kurmärkischen Kammer-Referendarien, welche sonst Auskultatores genannt worden sind (Praktische Beiträge Bd. 1 (1782) S. 92 ff.). Derselbe, von dem im Jahre 1770 genehmigten Plane der Verbesserung des Kameral- und Finanzwesens (Bd. III (1785) S. 32 ff.). — Studienreisen eines jungen Staatswirths in Deutschland am Schluss des vorigen Jahrhunderts. Beiträge und Nachträge zu den Papieren des Ministers von Schön. Von einem Ostpreussen, Leipzig, 1879. S. 6—37. 339. 344. 595 ff; Die Instruktion vom 5. März 1793 für die Referendarien bei den ostpreussischen, lithauischen und westpreussischen Kriegs- und Domänen-Kammern, auch für die Kammer-Deputation in Bromberg S. 606 ff. v. Bodelschwingh, Leben des Ober-Präsidenten Freiherrn von Vincke, Berlin 1853. S. 86. 97. Fr. v. Raumer, Lebenserinnerungen. Berlin 1860. S. 46. 64.

von vornherein Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden; es stand jedoch in Folge der unvollkommenen Entwickelung der Staatsthätigkeit die Finanzverwaltung und innerhalb dieser die Domänenverwaltung weitaus im Vordergrunde; die Kammern machten daher in ihrer Geschäftsführung oft mehr den Eindruck von Landgüter-Inspektionen, als von Landes-Polizeibehörden.

Die Grenzen dieses Kammer-Ressorts wurden jedoch zunächst, wenigstens seit den letzten Regierungsjahren Friedrichs des Grossen, dadurch beeinträchtigt, dass die Accise- und Zollsachen abgesondert von den Kammern durch eigene Accise- und Zoll-Direktionen verwaltet wurden; diese waren nun freilich bereits mehrfach mit den Kammern wieder vereinigt worden, und die mit Stein's Unterschrift erlassene Instruktion vom 5. Mai 1806 wollte das allgemeiner durchführen, indem der Plan dahin ging, besondere Kammer-Accise-Deputationen zu errichten, die gleichsam als Abtheilungen der Kammern fungiren sollten; zu einem Abschlusse ist die Angelegenheit jedoch während des Bestehens des alten Staatswesens nicht mehr gelangt.

Ausserdem waren von dem Kammer-Ressort einerseits die Landeshoheitssachen, zu denen damals die Landesgrenz-, Huldigungs-, Inkolat-, Auswanderungs-, Abschoss- und Abfahrtsachen gerechnet wurden, andrerseits die Kirchen- und Schulsachen ausgenommen, indem für diese Zweige der Landesverwaltung die Justiz-Kollegien (Regierungen) kompetent waren, so dass sie auch in der Ober-Instanz nicht vor das General-Direktorium, sondern vor das Justiz-Departement gehörten. Im Sinne dieser ältern Geschäftsvertheilung waren insbesondere noch die Anordnungen des westpreussischen Patents von 1772 und des südpreussischen Notifikations-Patents vom 8. Mai 1793 getroffen. Jedoch

waren schon früher in Schlesien sowohl die Landeshoheits- als auch die Kirchen- und Schulsachen mit den Kammern verbunden worden. Und dasselbe geschah demnächst in Südpreussen, nur dass hier die protestantischen Kirchensachen den Regierungen verblieben, sowie in Neuostpreussen, wo den Kammern das gesammte kirchliche Ressort, mit Ausschluss der griechischen Kirchensachen, zugewiesen wurde. In Ansbach und Bayreuth waren zwar anfangs die Lehns- und geistlichen Sachen, einschliesslich der Schulsachen, den Justiz-Kollegien belassen worden, mit der Modifikation, dass sie in besonderen Senaten bearbeitet werden sollten, aber schon wenige Jahre später wurden sie den Kammern übertragen, in der Weise jedoch, dass sie für beide Fürstenthümer ausschliesslich in der Ansbachischen Kammer bearbeitet wurden, welche demgemäss, einzig in ihrer Art, in zwei Kammersenate zerfiel, von denen der erste für die Finanz-, Kameral-, Polizei-, Militär- und Servissachen des Fürstenthums Ansbach, der zweite für die Landeshoheits-, Lehns-, geistlichen und Schulsachen der beiden Fürstenthümer kompetent war. Wiederum etwas abweichend wurden in den Entschädigungslanden „alle zum Finanz-Departement gehörigen Angelegenheiten", namentlich die Landeshoheits-, geistlichen und Schulsachen der Kammer überwiesen, während die Lehnssachen, gegen Stein's Vorschlag der Justiz verblieben. Stein hatte übrigens auch die Bildung eines eigenen (zweiten) Senats für Landeshoheits-, und Konsistorialsachen verlangt, wozu es gleichfalls nicht kam. Endlich ist diese Reform noch vor 1806 auf Ostpreussen und Litthauen ausgedehnt, indem alle Landeshoheitssachen im weitläufigsten Verstande, alle Armen-, Stipendien- und Stiftungssachen, die Oberaufsicht über alle öffentlichen Anstalten, Gesellschaften und Korporationen, die

Direktion und Aufsicht über sämmtliche Schul- und Erziehungsanstalten, ferner alle geistlichen Angelegenheiten den Kriegs- und Domänen-Kammern überwiesen wurden, weil schon seither ohne deren vielfache Konkurrenz diese Geschäfte von den Landes-Justiz-Kollegien nicht hätten besorgt werden können [9]).

Während nun die Justizbehörden, und zwar im grössten Theile des Staatsgebiets bis zur Reform, eine Verwaltungs-

---

9) Für Westpreussen: Notifikations-Patent betr. die Einrichtung des Justizwesens vom 28. Sept. 1772 (N. C. C. V, 2. 451. Rabe I, 4, 335); Patent wegen Anordnung einer Kriegs- und Domänen-Kammer in Marienwerder vom 13. November 1772 (N. C. C. V, 2. 589). Instruktion für die westpreussische Regierung vom 21. September 1773 (N. C. C. V, 3. 2152, Rabe, I, 8. 673). — Für Südpreussen: Notifikations-Patent betr. die Einrichtung des geistlichen und weltlichen Justizwesens vom 8. Mai 1793. Reglement über die Vertheilung der Geschäfte zwischen den Südpreussischen Landes-Kollegien vom 15. Dec. 1795. § 2. 54 (N. C. C. IX, 2704). — Für Neuostpreussen: Reglement über die Vertheilung der Geschäfte zwischen den neuostpreussischen Landes-Kollegien vom 3. März 1797 § 4. 5. (N. C. C. X, 949). — Für Ansbach und Bayreuth: Patent wegen der Organisation der Landes-Kollegien und Verbesserung des Justizwesens vom 3. Juli 1795 (N. C. C. IX, 2565). Reglement wegen einer neuen Vertheilung der Geschäfte zwischen den Ansbach-Bayreuthischen Landes-Kollegien vom 10. December 1798 (N. C. C. X, 1805). — Für die Entschädigungs-Lande: Reglement über die Vertheilung der Geschäfte zwischen den Landes-Kollegien in den preussischen Entschädigungs-Ländern vom 2. April 1803 (N. C. C. XI, 1573, Rabe, VII, 348); dieses Reglement beruht auf einer Denkschrift Steins über die Bildung der Landes-Kollegien im Fürstenthum Münster vom 2. März 1803; dieselbe ist ungedruckt, liegt mir jedoch in Abschrift vor; ich war darauf aufmerksam geworden durch Wilmans, Der Freiherr von Stein und die Organisation der Erbfürstenthümer Münster und Paderborn 1802—1804 (Zeitschr. für preuss. Gesch. und Landeskunde. Jahrg. X (1873) S. 659 ff.); eine Veröffentlichung derselben würde sich kaum rechtfertigen, da es sich dabei, wenn man von einer Beschreibung des vorgefundenen Zustandes, von einigen Bemerkungen über das Verhältniss von Staat und Kirche und von Personalien absieht, lediglich um die bereits feststehende Anwendung des ostpreussischen und fränkischen Ressort-Reglements handelte; in einzelnen Beziehungen komme ich jedoch darauf zurück. — Für Ostpreussen: Reglement über die Vertheilung der Geschäfte zwischen den Landes-Kollegien in Ostpreussen und Litthauen vom 21. Juni 1804 (N. C. C. XI, 2603; Rabe, VIII, 102).

Kompetenz besassen, so erstreckte sich dagegen das Ressort der Verwaltungsbehörden in das eigenste Gebiet der Justiz. Es handelt sich bei dieser sog. Kammer-Justiz nicht im Mindesten um eine Rechtsprechung über öffentliches Recht. Eine solche stand zwar den Verwaltungsbehörden im weitesten Umfange zu, indem dieselbe gerade ebensoweit reichte, wie die Verwaltung selbst; diese Verwaltungsrechtsprechung unterschied sich aber hinsichtlich der Organisation und des Verfahrens durch Nichts von der sonstigen Verwaltung; es galt eben als vollkommen selbstverständlich, dass die Anwendung der bestehenden Verwaltungsgesetze durch die Verwaltungsbehörden in denselben Formen, in welchen sich die Verwaltung sonst bewegte, auch dann erfolgte, wenn dabei Kollisionen mit angeblich entgegenstehenden Individualrechten stattfanden; es heisst den Geist der Regierung Friedrichs des Grossen vollständig verkennen, wenn man derselben die Tendenz unterlegt, als ob es ihr auch den Geboten der Staatsgewalt gegenüber um den Schutz des Privatrechts zu thun gewesen wäre. Die sog. Kammer-Justiz bedeutet vielmehr eine Erweiterung der Verwaltungs-Jurisdiktion auf die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Privatpersonen, oder zwischen Privatpersonen und dem Fiskus resp. einer Korporation, oder zwischen dem Fiscus und einer Korporation, resp. zwischen Korporationen unter einander, die lediglich nach den Normen des Privatrechts zu beurtheilen waren, sowie endlich auf die Entscheidung gewisser Straffälle. Es wird doch im Eingange des Ressort-Departements mit deutlichen Worten gesagt, dass nur in der Regel die Prozesse, welche das interesse privatum oder jura partium inter se betreffen, vor die Gerichte gehören, vor die Kriegs- und Domänen-Kammer aber alle diejenigen, bei denen es sich um königliche Interessen und Domänen handelt, welche den

status oeconomicus und politicus betreffen und in das interesse publicum einschlagen. Die Kammern bildeten für diese Sachen wegen ihrer Konnexität mit der Verwaltung, insbesondere mit der Finanzverwaltung ein forum speciale causae, weil sie, wie es wiederum im Ressort-Reglement heisst, einestheils von dergleichen Sachen am besten instruirt seien, und andrerseits ohne Administrirung der Justiz dabei nicht wohl bestehn, noch ihrem Officio ein Genüge leisten könnten.

Zu diesen Kameral- und Finanzprozessen gehörten demgemäss zunächst die aus den Verpachtungen der königlichen Domänen-Aemter entstehenden Streitigkeiten, insbesondere zwischen dem Fiskus und dem Generalpächter wegen rückständiger Pachtgelder, wegen Eviktionsmängel, wegen Remission, wegen des Pachtobjects z. B. ob eine Fischerei mitverpachtet sei; — zwischen dem Generalpächter und dem Unterpächter, wiederum wegen der Pachtgelder und der Gewährsmängel, aber auch wegen aller sonstigen bei Gelegenheit des Kontrakts entstehenden Differenzen; — zwischen dem Generalpächter und dessen Caventen, — zwischen dem abtretenden und neu antretenden Pächter, wenn etwa der abtretende Pächter bereits bestellt hatte, die Bestellung aber kurz vor der Uebergabe durch Hagelschlag vernichtet war, wegen der Entschädigung; — zwischen dem Pächter, dem sog. Beamten und den Amtsunterthanen wegen deren Praestationen, namentlich auch dann, wenn etwa gewisse Dienste auf Grund von Exemtionen und Privilegien verweigert wurden, sowie wegen Exmission von den bäuerlichen Stellen, wegen des Kanon, der von den in den Amtsdörfern belegenen Freigütern zu entrichten war; — zwischen den Amtsunterthanen unter sich wegen der Besetzung der Höfe, wegen der Hütung, der Trift, der Grenzen, wegen Kataster und Kontribution, selbst wegen Injurien, die übrigens kurz und ohne prozessualische Weitläufig-

keiten und Kosten von den Justiz-Aemtern abgemacht werden sollten und gar nicht an die Kammern gelangten; — endlich zwischen den Aemtern unter sich wegen ihrer Einkünfte, Grenzverhältnisse und dergleichen; dazu kamen noch Zolldefraudationen und Holzdiebstähle in den königlichen Forsten. Zu dem Kameralressort gehörten dann ferner die analogen Streitigkeiten, wenn sie Städte oder städtische Kämmereien, die den königlichen Aemtern in dieser Hinsicht ganz gleich gestellt waren, betrafen; zunächst im weitesten Umfange alle Streitigkeiten, welche das rathhäusliche Oekonomie-Kämmerei- und Kreditwesen betrafen; sodann diejenigen zwischen dem Magistrat und den Bürgern über Kämmereipraestationen; zwischen den Bürgern unter einander, soweit der Status oeconomicus in Frage kam, wenn z. B. die alte Bürgerschaft den neuen Vorstadtbürgern die Theilnahme an der Weide und Holzung verweigerte, oder wenn es sich um Innungsprivilegien, exklusive Gewerbeberechtigungen, insbesondere Braugerechtigkeiten handelte, oder die Einquartierungsfreiheit in Frage stand; endlich zwischen den Städten unter einander und zwischen den Städten und königlichen Aemtern über die Grenzen, die Einkünfte, insbesondere Abzug und Abschoss. Dagegen wurden dieselben Streitigkeiten, wenn dabei statt eines Domänen-Amtes oder einer Stadt ein Rittergut in Betracht kam, zur Kameral-Justiz nicht gerechnet, so dass namentlich auch die zwischen einem Rittergutsbesitzer oder einem adligen Unterthanen auf der einen, dem Fiskus auf der andern Seite entstehenden Prozesse lediglich vor die Justiz gehörten, nur dass die Kammern berechtigt waren, auch in solchen Prozessen den interessirten Aemtern und Städten auf deren Ansuchen Assistenz zu leisten, indem sie binnen Frist ihr Votum zu den Akten bringen konnten. Ein eigentliches privilegium fori des Fiskus vor

der Kammer bestand mithin nicht; so zahlreich auch die Einzelfälle waren, in denen, wie z. B. wegen eines über eine Getreidelieferung in Vollmacht der Kammer geschlossenen Vertrages, die Kammer-Kompetenz begründet war. Eine letzte Hauptkategorie der zur Kammerjustiz gehörigen Prozesse bildeten dann die gegen Verwaltungsbeamte aus Amtshandlungen derselben erhobenen Klagen, ganz einerlei, ob der Anspruch im Wege des Civil- oder des Strafprozesses erhoben wurde, die Bestrafung leicht oder schwer war.

Es sollte nun zwar in solchen Kameralprozessen im Allgemeinen nach dem in Kürze festzusetzenden Codex Fridericianus verfahren und der Kammer-Justitiar auf solchen speciell mit verpflichtet werden; in geringen Sachen aber, und besonders hinsichtlich der Bauernprozesse, waren die Kammern ausdrücklich angewiesen, alle Prozessweitläufigkeiten zu vermeiden, zu solchem Ende auch die Nothdurft der Unterthanen, ohne Admission eines Advokaten, nur ad protocollum zu nehmen, und darauf kurz nach Recht und Billigkeit zu entscheiden.

Mit wie grosser Sorgfalt übrigens das Ressort-Reglement von 1749 ausgearbeitet war, so wurde doch bereits 1756 die damals errichtete Jurisdiktions-Kommission beauftragt, damit alle Gelegenheit zu dergleichen schädlichen Streitigkeiten benommen werde, das Reglement durchzugehen, die Stellen, welche dunkel schienen und Erklärung bedürften, anzumerken, und ein Reglement so klar und deutlich als möglich sei, anzufertigen und zur Approbation einzusenden. Es war das eine unlösbare Aufgabe, die denn auch ungelöst geblieben ist. Die Schwierigkeiten, welche die Jurisdiktions-Kommission zu überwinden hatte, waren der Natur der Sache nach sehr beträchtlich [10].

---

10) Den Ausgangspunkt bilden zwei Edikte Friedrich Wilhelms I.;

Eine Verbesserung dieses Kameral-Justizwesens und in Folge dessen eine Umgestaltung der Kammer-Organisation

---

zunächst die Allgemeine Ordnung betr. die Verbesserung des Justizwesens vom 21. Juni 1713 (C. C. M. II, 1. S. 518), besonders § IV, welcher unter zehn Nummern die Jurisdiktionsgrenzen zwischen den Amtskammern und Justiz-Kollegien genau bestimmt, sowie § V, welcher dieselben Jurisdiktionsgrenzen auf das Verhältniss zwischen den Kommissariaten und Justiz-Kollegien für anwendbar erklärt; (dazu Rescr. decl. des § IV, der Allg. Justiz-Ordnung vom 7. Dec. 1734, C. C. M. II, 1. S. 818); sodann die Konstitution, wie es mit Expedirung der Justiz-Sachen bei den General- und denen Provinzial-Kommissariaten zu halten vom 25. April 1715 (C. C. M. II, 1. S. 563), indem Dasjenige, was im § V der Allgemeinen Justiz-Ordnung wegen Verhütung der Kollisionen zwischen den Kommissariaten und Justiz-Kollegiis angeordnet war, doch als nicht hinlänglich zur Erreichung des Zweckes sich erwiesen hatte. Auf demselben Standpunkte steht dann nach der Vereinigung der Kammern und Kommissariate das „Reglement, was für Sachen vor die neumärkische Regierung oder zu dasigem Kriegs- und Domänen- Kammer-Departement gehörig“ vom 10. Dec. 1725 (C. C. M. II, 1. S. 761), sowie auch die Verordnung an alle Kriegs- und Domänen-Kammern, dass es bei der Justiz-Ordnung verbleiben, „und sie keine Sachen, so vor ihnen nicht gehören, sich anmassen sollen“ vom 17. Oktober 1730 (C. C. M. VI, 415). In allen diesen Erlassen Friedrich Wilhelms I. wird übrigens die Absicht, den Eingriffen der Verwaltungsbehörden in die Justizpflege entgegen zu arbeiten, mit ausdrücklichen Worten ausgesprochen. — Die Tendenzen Friedrichs des Grossen zu Gunsten einer Erweiterung des Rechtswegs gingen allerdings sehr viel weiter; die Vorschrift im zweiten Zusatzartikel der Instruktion für das General-Direktorium vom 20. Mai 1748 (Preuss. Jahrb. a. a. O, S. 360), wonach weder das General-Direktorium, noch die Kriegs- und Domänen-Kammern sich weiter in einigen Klag- und Prozesssachen meliren, sondern solche insgesammt, sie mögen bei Immediat- oder Mediatunterthanen, unter einander selbst oder zwischen jener und dieser gegen einander, oder auch mit dem Fisko selbst entstehen, bei denen dazu bestellten ordentlichen Gerichts- und Justiz-Kollegiis angebracht und expediret werden sollen“, scheint sogar eine gänzliche Abschaffung der bisherigen Kameral-Justiz zu enthalten; es ergiebt sich jedoch aus den Einzelbestimmungen sofort, dass es sich nur um eine Einschränkung derselben handelte. Darauf beschränkt sich auch die Bedeutung des Reglements „was für Justiz-Sachen denen Kriegs- und Domänen-Kammern verbleiben und welche vor die Justiz-Kollegiis oder Regierung gehören“ vom 19. Juni 1749 (C. C. M. Cont. IV, 163 ff. Hoffmann, Repertorium der preuss. Landesgesetze. Zweite Fortsetzung (1803) S. 162 ff. [mit Erläuterungen]). Für Schlesien war zwar unterm 1. August 1750 ein beson-

ist dann aus Veranlassung der zweiten Justizreform durch die Errichtung besonderer Kammer-Justiz-Deputationen auf Grund des Regulativs vom 12. Februar 1782 herbeigeführt worden.

Hinsichtlich des Umfangs der Kammer-Justiz wurde dadurch Nichts geändert, vielmehr der bestehende Zustand, insbesondere das Fridericianische Ressort-Reglement vom 19. Juni 1749, das sog. Fundamental-Gesetz, ausdrücklich bestätigt. Es können demgemäss auch diese Kammer-Justiz-Deputationen nicht füglich mit Verwaltungsgerichten, sondern höchstens mit den General-Kommissionen verglichen werden. Mit der Garantie einer unabhängigen Rechtsprechung war es ohnehin schwach genug bestellt.

Was nämlich zunächst die Organisation der Kammer-Justiz-Deputationen betrifft, so bestanden dieselben aus dem Kammer-Präsidenten oder Direktor als Vorsitzenden, aus einem oder mehreren Justitiarien und aus zwei Assistenzräthen; diesen beständigen Mitgliedern traten jedoch für jede einzelne Sache noch der Departementsrath oder dessen Korreferent resp. Substitut hinzu. Die sämmtlichen Kammer-Mitglieder wurden mit Rücksicht auf diese Betheiligung an der Kammer-Justiz-Deputation unter Verweisung auf den

---

deres Ressort-Reglement erlassen worden (Lipius, Sammlung schlesischer Gesetze 1741 — 1755. 4. S. 304 ff.), welches indessen nur eine besser geordnete, vielfach ausführlichere, im Einzelnen abweichende, aber meist gleichlautende Bearbeitung des Reglements von 1749 enthält. Für Westpreussen hatte das Notifikations-Patent vom 28. Sept. 1772 (vgl. oben) ausdrücklich auf das Fundamentalgesetz vom 19. Juni 1749 verwiesen. Ebenso verhält es sich hinsichtlich Südpreussens; Reglement vom 15. Dec. 1795. § 44 (N. C. C. IX, 2703). Dagegen wurde bei den Organisationen Neuostpreussens, der fränkischen Fürstenthümer, der Entschädigungslande die Grundlage des Ressort-Reglements von 1749 verlassen; und diese neue Ordnung noch vor 1806 in Ostpreussen eingeführt, worüber weiter unten das Nähere. — Die Entscheidungen der Jurisdiktions-Kommission finden sich in grösster Zahl bei Stengel, Beiträge I (1795) S. 9 ff; ausserdem z. B. N. C. C. VI, 905; 1519, VIII, 2033, 2403. IX, 1673.

geleisteten Amtseid auf unparteiisches und gewissenhaftes Votiren in Justizsachen mit verpflichtet. Dessenungeachtet sprach jedoch das General-Direktorium dem Chef der Justiz gegenüber aus, dass man ihm auch in Zukunft keine sichere Hoffnung auf rechtserfahrene Kammer-Präsidenten, Direktoren und Räthe machen könne, auf rechtserfahrene Präsidenten und Direktoren deshalb nicht, weil bei ihnen nach ihrer Hauptbestimmung nicht auf Rechtswissenschaft, sondern auf natürliche Fähigkeiten, Betriebsamkeit und Kenntniss des Landes zu sehen sei, auf rechtsverständige Räthe nicht, weil blosse theoretische Studien nicht hinreichten, und zur praktischen Anwendung ihrer Rechtskenntnisse die jungen Kameralisten gewöhnlich keine Gelegenheit hätten. Demgemäss sollten auch der Präsident oder Direktor, ingleichen der de casu in casum beizuordnende Departements-Rath, insofern dieselben nicht Rechtsgelehrte von Profession und zur Justiz förmlich vereidet waren, in Fällen, wo es auf eigentliche Rechtstheorie und gründliche Kenntniss der positiven Gesetze ankam, sich ihres Votums enthalten, und ein volles Stimmrecht nur dann geltend machen, wenn der vorliegende Rechtsstreit entweder aus Landespolizei- und Finanzgesetzen zu entscheiden war, oder wenn es sich bloss de applicatione legis ad factum und um Beurtheilung des Wahren und Unwahren bei einem in der Instruktion vorgekommenen Factum handelte. Die Justitiarien sollten künftig nur aus Solchen genommen werden, welche sich zu Rathsstellen bei den Ober-Gerichten gehörig qualificirt hatten, mit besonderer Berücksichtigung Derjenigen, die, nachdem sie bei einem Justiz-Kollegium die Qualifikation erlangt, auch eine Zeitlang bei der Kammer gearbeitet hatten; der Vorschlag geschah vom General-Direktorium, nachdem vorher mit dem Chef der Justiz Rücksprache genommen war. Auch zu Assistenzräthen, die in dieser Stellung eben nicht

Assistenten der Parteien, sondern Dezernenten, Instruenten und Referenten waren, sollten nur Solche bestellt werden, die sich die nöthige Qualification erworben hatten, im Uebrigen zwischen dem General-Direktorium und dem Chef der Justiz über die Auswahl concertirt werden; sie sollten bis zur Aussetzung fixirter Salarien aus den für die Kammer-Justiz eingehenden Sporteln besoldet und bei vorkommenden Gelegenheiten für sonstige Anstellungen vorzugsweise berücksichtigt werden; in den wenigen Fällen, wo die Deputation die Prozesse nicht unmittelbar mit den Parteien, sei es durch einen Deputirten aus ihrer Mitte, sei es durch einen auswärtigen Commissarius instruiren liess, wo also bestimmte Assistenten für die Parteien nothwendig waren, wurde den Deputationen anheimgestellt, sich der bei den Justiz-Kollegiis bestellten extraordinären Assistenz-Räthe und Justiz-Kommissarien mit zu bedienen. Endlich wurde den Kammern noch aufgegeben, bei ihren Justiz-Deputationen eine proportionirliche Anzahl von Auskultatoren und Referendarien anzunehmen, damit einerseits die Geschäfte desto regelmässiger und prompter besorgt, andererseits aber Diejenigen, welche sich zu künftigen Kammer-Justiz-Bedienungen, als Justitiarien oder als Aktuarien bei den Domänenämtern, vorbereiten wollten, desto besser gefördert würden; und zwar sollten dieselben gleichzeitig auch bei dem am Orte befindlichen Justizcollegium beschäftigt werden, weil sie sonst nicht hinlänglich Gelegenheit haben würden, sich insbesondere für die Wahrnehmung der Kammer-Justiz-Geschäfte in unterer Instanz gehörig auszubilden, da bei den Kammer-Deputationen selbst keine Hypotheken-, Deposital- und Pupillensachen vorkamen.

Die Zusammensetzung der Kammer-Justiz-Deputationen wich übrigens von diesen Vorschriften im Jahre 1806 inso-

4*

fern ab, als bei den meisten Deputationen neben den Assistenz-Räthen noch Räthe aus den Landes-Justiz-Kollegien, Kammergerichts-Räthe, Regierungs-Räthe, Hofgerichtsräthe, Hof- und Kriminal-Räthe, Oberamts-Räthe als Mitglieder aufgeführt werden, und dass sogar bei einigen, insbesondere bei den südpreussischen, die Assistenz-Räthe ganz fehlen. Im Uebrigen war die Zahl der Mitglieder nach der Grösse der Departements sehr verschieden. Den Vorsitz führte bei der Mehrheit der Deputationen der Direktor, bei den andern der Präsident; Stein als Oberpräsident der drei westphälischen Kammern, war im Jahre 1800 auch der Vorsitzende der drei Justiz-Deputationen.

Vor die Kammer-Justiz-Deputationen konnten nun aber die Sachen erst dann gelangen, wenn sie von der Kammer ad viam juris verwiesen waren. Es war zwar bei einer etwaigen Verweigerung des rechtlichen Gehörs dem Chef der Justiz auf Beschwerde der Parteien die Befugniss, Erkundigungen einzuziehen und mit dem General-Direktorium über die Zurechtweisung der die Justiz denegirenden Kammer zu korrespondiren, eingeräumt; die definitive Entscheidung blieb aber dem alleinigen Ermessen und der Verantwortlichkeit des General-Direktoriums überlassen.

Die an sie gelangenden Sachen instruirten die Justiz-Deputationen nach den Vorschriften der Prozessordnung und standen dabei unter der Aufsicht des Chefs der Justiz, welcher befugt war, hinsichtlich der bei ihnen schwebenden Sachen mandata justitiae in Ansehung der Form und des modus procedendi an sie zu erlassen, Berichte zu erfordern, Justiz-Visitationen zu verfügen, und überhaupt dahin zu sehen, dass den Parteien bei diesem wie bei allen übrigen Gerichten solide und prompte Justiz administrirt werde. Die Justiz-Deputationen waren daher insbesondere auch ver-

pflichtet, am Ende jeden Jahres die Prozess- und beim Ablauf jedes Quartals die Referenten- und Restanten-Listen an den Chef der Justiz einzusenden.

Bei der Abfassung der Erkenntnisse war, wie auch in der höheren Instanz, und zwar nach der Ansicht des Vorsitzenden, zu unterscheiden, ob entweder bloss jura privatorum inter se in lite seien, — oder ob die Entscheidung des Prozesses auf die königlichen Gerechtsame und Interessen, resp. auf die allgemeine Landes- und Polizei-Verfassung, sowie auf den Zustand des Manufaktur- und Fabrikwesens im Lande unmittelbaren Einfluss habe. Nur in dem erstern Falle, wenn es sich also lediglich um jura privatorum inter se handelte, durfte das Urtheil von der Justiz-Deputation abgefasst und den Parteien publicirt werden; doch galt selbst in diesem Falle die Einschränkung, dass wenn bei Gelegenheit eines solchen Prozesses Zweifel entstanden, welche bloss nach den Grundsätzen des Finanz-, Kameral- und Polizeiwesens zu erörtern waren, und über welche sich die Mitglieder der Deputation nicht einigen konnten, solche streitige Fragen im Plenum des Kammer-Kollegiums vorgetragen werden mussten, welches dann nach den Umständen die Vorbescheidung des General-Direktoriums darüber einholte; bezogen sich dagegen in solchen Prozessen über jura privatorum inter se die Zweifel bloss auf Gegenstände des Privatrechts oder kam es dabei gleichzeitig auf Rechtswissenschaft und Finanzprinzipien an, so war darüber eine Anfrage an die Gesetz-Kommission zu richten, die aus einer Justiz- und Finanz-Deputation bestand.

In allen Prozessen aber, bei denen entweder der Staat als Fiskus betheiligt war, oder welche, ob gleich sie lediglich zwischen Privatpersonen über Privatrechtsstreitigkeiten geführt wurden, dennoch irgendwie die königlichen Gerechtsamen und Interessen, oder den Zustand des Manu-

faktur- und des Fabrikwesens berührten, wurden zwar die Relationen in der Justiz-Deputation verlesen und ein Konklusum darüber abgefasst; dieses Konklusum musste jedoch im Plenum des Kammer-Kollegiums zum Vortrage gebracht und durfte dann, sofern hier Nichts dagegen erinnert wurde, durch die Justiz-Deputation den Parteien publicirt werden; wenn aber zwei Drittheile des Kollegiums mit dem Konklusum nicht übereinstimmten und die Justiz-Deputation durch die pro dissensu vorgebrachten Gründe zu einer Aenderung des Konklusum sich nicht bewogen fand, so gelangte eine solche Sache vor der Urtheils-Publikation an das General-Direktorium, welches dann entweder ganz selbständig, oder nach vorheriger Kommunikation mit dem Chef der Justiz die streitige Frage entschied; kamen endlich streitige Rechtsfragen vor, so war auch in dieser zweiten Art von Prozessen eine Anfrage bei der Gesetz-Kommission erforderlich.

Die Vollstreckung der in Kammer-Justiz-Sachen ergangenen rechtskräftigen Erkenntnisse wurde zwar in der Regel von der Justiz-Deputation verfügt und dirigirt; die Kammer war jedoch berechtigt, wenn sie in Sachen, die den königlichen Dienst oder das königliche Interesse betrafen, eine Suspension oder Modificirung der Exekution für nothwendig hielt, von dem gewöhnlichen und vorgeschriebenen Train abzugehen, und musste in solchen Fällen nur die Justiz-Deputation von den Gründen solcher Abweichung informiren, damit diese dem Chef der Justiz, wenn sich die Parteien bei ihm beschwerten, auf sein Verlangen Auskunft darüber ertheilen konnte [11]).

11) Das Regulativ vom 12. Februar 1782 soll sich in Gemässheit der meisten Verweisungen in N. C. C. VII, 838 abgedruckt finden; hier finden sich aber nur die ersten 11 Paragraphen, ohne jede Andeutung, dass dies nur ein kleiner Bruchtheil des Ganzen sei; diese Para-

Diese Einrichtung des Kammer-Justiz-Wesens wurde noch 1795 auf Südpreussen ausgedehnt, indem es wegen der Verfassung, Organisation und Besetzung der Kammer-Justiz-Deputationen bei den Vorschriften des für das Kammer-Justiz-

---

graphen enthalten nun über die Kammer-Justiz-Deputationen rein gar Nichts, sie handeln lediglich von den Domänen-Justiz-Aemtern. Ein zweiter viel vollständigerer Abdruck findet sich in (Fischbach) Histor. Beiträge Th. II, Bd. 2 (1783) S. 581 ff.; das Regulativ besteht hier aus 30 Paragraphen, und enthält die den Kriegs- und Domänen-Kammern damals mitgetheilte auszugsweise Fassung. Der dritte vollständige Abdruck findet sich ebenfalls in (Fischbach) Beiträge Th. III, Bd. 2 (1785) S. 580 ff.; das Regulativ besteht hier aus 39 Paragraphen und enthält einiges Weitere hinsichtlich der Qualifikation und Anstellung der Justitiarien und Assistenzräthe (§§ 12, 13, 14), hinsichtlich der Unzulässigkeit von Prozessen (§ 20, vgl. auch Zusatz zu § 27), hauptsächlich aber hinsichtlich des Systems der Rechtsmittel (§§ 31—38). Gegenüber der Thatsache, dass der vollständige Abdruck schon 1785, der minder vollständige schon 1783 erfolgt war, erscheint es in hohem Masse auffallend, wenn Mylius noch 1786 sich mit dem ganz kurzen Auszuge begnügte, und Stengel, Beiträge Bd. 14, sogar im Jahre 1802 nur die Ausgabe in 30 Paragraphen zum Abdruck brachte. Zugleich erklärt es sich durch die massgebende Bedeutung von Mylius einerseits und die verhältnissmässige Unbekanntschaft der Fischbach'schen Beiträge andererseits, dass die Literatur sich mit den Kammer-Justiz-Deputationen entweder gar nicht, oder doch nur höchst unvollkommen beschäftigt hat, insbesondere sind auch die kurzen Bemerkungen bei v. Bassewitz I, 79 ganz ungenügend; die Abhandlung: Preussische Kameral-Justiz-Verfassung (Stengel, Beiträge Bd. I (1795) S. 3 ff.), ist gleichfalls sehr dürftig; dieser Mangel einer eingehenden wissenschaftlichen Beschäftigung hat dann wieder zur Folge gehabt, dass zu einer Zeit, in welcher Niemand mehr die Bedeutung der Einrichtung aus dem täglichen Leben kannte, die abenteuerlichsten Vorstellungen über das Wesen der Kammer-Justiz-Deputation sich gebildet haben. — Zur Erläuterung des Regulativs vom 12. Februar 1782 dienen das Rescript des General-Direktoriums und des Justiz-Departements vom 25. April 1782 (Fischbach, Beiträge Th. II, Bd. 2, S. 582; Stengel, Beiträge Bd. 14, S. 95), das Rescript betreffend die Ansetzung von Auskultatoren und Referendarien bei den Kammer-Justiz-Deputationen vom 25. Juli 1783 (Stengel a. a. O., S. 99, N. C. C. VII, 2149), ferner die Deklaration über die Abfassung der Erkenntnisse dritter Instanz durch eine besondere Deputation vom 10. August 1783 (N. C. C. VII, 2159), endlich die Instruktion für diese Revisions-Deputation vom 12. August 1783 (N. C. C. VII, 2162). —

Wesen ergangenen Regulativs vom 12. Februar 1782 lediglich sein Bewenden haben sollte[12]).

Dagegen wurde schon 1797 bei der Organisation Neuostpreussens durch den Minister von Schrötter, einen der wirksamsten Mitarbeiter Steins bei der Reformgesetzgebung, die bisherige Kammer-Justiz gänzlich aufgehoben und, unter Beseitigung der Kammer-Justiz-Deputationen, den ordentlichen Gerichten übertragen. „Die Erfahrung hatte,“ wie es später officiell ausgedrückt wurde, „gelehrt, dass die Inkonvenienzen, welche mit der in dem Reglement vom 19. Juni 1749 angeordneten Vertheilung der Justiz-Verwaltung zwischen den Landes-Justiz-Kollegien und den Kriegs- und Domänen-Kammern verbunden sind, durch das Regulativ wegen des Kammer-Justiz-Wesens vom 12. Februar 1782 nicht völlig haben beseitigt werden können.“ Der § 1 des Neuostpreussischen Reglements über die Vertheilung der Geschäfte vom 3. März 1797 schreibt demgemäss vor, dass zum Ressort der neuostpreussischen Regierungen alle Justiz- und Prozesssachen im weitläufigsten Verstande gehören sollen, ohne Unterschied oder Ausnahme gewisser Gegenstände oder Geschäfte, welche das Objekt oder die Veranlassung eines entstehenden Rechtsstreites ausmachen, und sonst nach der Verfassung anderer Provinzen zum Ressort der Kriegs- und Domänen-Kammern gehören. Der § 8 fährt dann fort: „Wenn aber wegen der solchergestalt der Verwaltung und Aufsicht der Kammern anvertrauten Gegenstände und Geschäfte, es sei zwischen dem Fiskus und Privatpersonen, oder zwischen Privatpersonen unter sich, ein Rechtsstreit entsteht, oder wenn gegen die, von den Kammern in den Angelegenheiten ihres Ressorts

---

12) Reglement über die Vertheilung der Geschäfte zwischen den südpreussischen Landes-Kollegiis vom 15. December 1795 §§ 17—40, 44 (N. C. C. IX, 2703).

getroffenen Verfügungen ein Widerspruch sich findet, welcher zur Erörterung im Wege Rechtens qualificirt ist, oder wenn Jemand wegen Uebertretung der in den Kammerressort einschlagenden Gesetze und Verfügungen, zur Untersuchung und Strafe gezogen werden soll, so gebührt die Instruktion und rechtliche Entscheidung in allen diesen Fällen lediglich den Regierungen, sowie im ferneren Zuge der Instanzen den denselben vorgesetzten höheren Justizkollegiis." Der § 9, Abs. 2 setzt endlich noch hinzu: „In allen solchen Fällen soll selbst Unser Fiskus, er sei Kläger oder Beklagter, ohne weitere Rücksicht des Gegenstandes oder der Art des Geschäfts, bei Unsern Regierungen Recht zu nehmen und Erkenntniss zu leiden verbunden sein."

Indessen enthalten doch die näheren Bestimmungen einige nicht unerhebliche Einschränkungen.

Zunächst konstatirt § 9, Abs. 1, dass weder über wirkliche Majestätsrechte, noch gegen allgemeine in Gegenständen des Kameral-Ressorts ergehende Verordnungen, noch über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Anlagen und Abgaben Prozesse vor den ordentlichen Gerichten zulässig seien. Es heisst in dieser Beziehung wörtlich: „Welche Gegenstände und Angelegenheiten zu einer solchen förmlichen Erörterung im Wege Rechtens sich qualificiren, ist durch die allgemeinen Grundsätze Unserer Staats- und Landesverfassung und durch die darauf beruhenden gesetzlichen Vorschriften bestimmt, vermöge welcher weder über wirkliche Majestäts- und Hoheitsrechte, noch gegen allgemeine in Gegenständen des Kameral-Ressorts ergehende Verordnungen, noch über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Anlagen und Abgaben, denen sämmtliche Einwohner, oder alle Mitglieder einer gewissen Klasse derselben nach der bestehenden Landesverfassung unterworfen sind,

Prozesse zugelassen werden können (Allgemeines Landrecht, Einleitung §§ 70, 71, 72 und 80; Th. I, Tit. 11, § 411; Th. II, Tit. 13, § 5 seq. Tit. 14, §§ 78—84).

Die §§ 10 und 11 enthalten dann die Fälle, in denen die Kammer ungeachtet des Prozesses ihre Verfügungen im Interesse einer prompten Verwaltung salvo jure vollstrecken kann. Der § 10 lautet: „Damit aber durch diese Anordnung, welche Unsern neuostpreussischen Vasallen und Unterthanen eine durchgehends gleiche und unparteiische Rechtspflege zusichert, und jede auch nur scheinbare Besorgniss eines nachtheiligen Einflusses Unserer Kammer- und Finanz-Kollegien auf dergleichen Rechtsangelegenheiten gänzlich entfernet, diese Unsere Kammer- und Finanz-Kollegien in der Verwaltung der ihnen übertragenen Geschäfte nicht gehemmt, die Erhebung der zu den Staatsbedürfnissen nothwendigen öffentlichen Abgaben und Gefälle nicht unterbrochen, die Etats nicht derangirt, noch die Ordnung im Lande und der regelmässige Geschäftsgang in allen Zweigen der Kameral-Verwaltung durch ungegründeten, obwohl scheinbaren Widerspruch zerrüttet werden möge, finden Wir nöthig, der Vorschrift des § 9 folgende nähere Bestimmungen beizufügen:

1. Den Kammern verbleibt auf allen Unsern Königlichen und sonst zu ihrer Administration gezogenen Gütern die Ausübung des Dienstzwanges und die Beitreibung der Grundherrlichen Abgaben, ebenso wie jedem Privat Gutsbesitzer unbeschränkt; auch versteht es sich von selbst, dass sie die Ausübung dieser Gerechtsame, ihren Administratoren und Pächtern übertragen können (Allgem. Landrecht Th. II, Tit. 7, § 227 sqq. § 469, sqq. § 484 bis 487).
2. Wenn über öffentliche Abgaben ein Streit entsteht, der an sich zur prozessmässigen Erörterung qualificirt ist (Allgem. Landrecht Th. II, Tit. 14, § 79), so ist

dennoch die Kammer berechtigt, die streitigen Abgaben während dem Prozesse, mit Vorbehalt der Rechte des Verpflichteten, einzufordern und beizutreiben.

3. Wenn aus Verträgen zwischen dem Fiskus und einer Privatperson Streit entsteht, und die Erfüllung festgesetzter Etats auf prompter Leistung der kontraktmässigen Verbindlichkeit beruht, insonderheit aber, wenn Pächter von Domänen und Regalien dasjenige, was auf den Grund ihrer Kontrakte von ihnen gefordert wird, verweigern, so ist die Kammer berechtigt, auf summarische Vernehmung des Weigernden ein vorläufiges Liquidum, nach pflichtmässiger Einsicht und Ueberzeugung festzusetzen, und solches von dem Schuldner, unter Vorbehalt seines Rechts und des nach künftiger richterlicher Entscheidung zu leistenden Ersatzes, sogleich beitreiben zu lassen.

4. Wenn bei andern über Gegenstände des Kameralressorts geschlossenen Verträgen, besonders bei Kriegslieferungen und grossen Wasserbau-Entreprisen, die Erfüllung nach dem Verlangen der Kammer geweigert wird, und die Umstände so beschaffen sind, dass aus der verzögerten Erfüllung ein unwiederbringlicher Schade zu besorgen ist, für welchen der Weigernde dem Staat und dem Fiskus nicht würde gerecht werden können, so ist die Kammer befugt, denselben zu der von ihr verlangten Erfüllung, mit Vorbehalt seines Rechts und etwanniger künftiger Entschädigung durch Exekution anzuhalten.

5. Wenn in Landes-Polizeiangelegenheiten Verfügungen zu treffen sind, die keinen Verzug leiden, und wo die förmliche Erörterung und richterliche Entscheidung eines dagegen sich findenden Widerspruchs, ohne Nachtheil

des Ganzen, nicht abgewartet werden kann, so kann die Kammer ihre Verfügung, des Widerspruchs ungeachtet, zur Ausübung bringen, und dem Weigernden bleibt nur vorbehalten, die ihm dafür etwa gebührende Vergütung oder Entschädigung im ordentlichen Wege Rechtens bei der Regierung auszuführen.

6. Ein Gleiches findet Statt, wenn die Kammer in Angelegenheiten ihres Ressorts, Verbote und Inhibitionen zu erlassen nöthig findet, denen sich Jeder, welchen es angeht, bei Vermeidung der von der Kammer zu vollstreckenden Exekution, so lange unterwerfen muss, bis er ein Anderes im ordentlichen Wege Rechtens ausgeführt hat."

Der § 11 fährt dann fort: „In allen vorstehend benannten Fällen gebührt den Kammern allein die Beurtheilung: ob sich die Sache nach diesen Vorschriften, zu vorläufigen exekutivischen Verfügungen qualificire; und die Regierungen sind nicht berechtigt, ihnen darin Einspruch zu thun, oder Hindernisse in den Weg zu legen, viel weniger die Anordnungen und Dekrete der Kammern wieder aufzuheben. Doch versteht es sich nicht nur von selbst, dass den Regierungen unbenommen sei, wenn sie glauben, dass die Kammern die ihnen vorgezeichneten Grenzen überschreiten, denselben deshalb Remonstration zu machen, oder auch ihre Bedenklichkeiten dem vorgesetzten Justiz-Departement zur weiteren Rücksprache mit dem kompetenten Finanz-Departement anzuzeigen; sondern es bleibt auch demjenigen, welcher durch dergleichen vorläufige exekutivische Verfügungen an Vermögen oder Ehre gelitten hat, wenn sich am Ende findet, dass die Verfügung widerrechtlich gewesen sei, die Befugniss vorbehalten, seine Entschädigung dafür im ordentlichen Wege Rechtens bei der Regierung nachzusuchen."

Der § 12 gestattet den Kammern bei allen Kontraventionen gegen Finanz- und Polizeigesetze, sowie bei Defraudationen gegen Steuern und Gefälle die vorläufige resolutorische Entscheidung unter Vorbehalt des Rechtswegs. „Bei vorkommenden Kontraventionen und Uebertretungen gegen Finanz-, Polizei- und andere zum Ressort der Kammer gehörige Gesetze; imgleichen bei allen Defraudationen landesherrlicher ihrer Verwaltung untergebener Gefälle und nutzbarer Regalien, ist die Kammer berechtigt, den Beschuldigten zur Verantwortung zu ziehen, die erste summarische Untersuchung zu veranlassen, und die Sache durch eine Resolution abzumachen. Wogegen jedoch dem Beschuldigten die Berufung auf förmliches Gehör und rechtliches Erkenntniss bei der Regierung vorbehalten bleibt; sowie ein gleiches wegen der Accisekontraventionen und Defraudationen in dem Reglement vom 6. Junius 1795 festgesetzt ist."

Der § 13 sichert den Kammern das Recht der Ordnungsstrafen gegen die denselben untergeordneten Beamten, verweist wegen Dienstentsetzung auf § 98 ff., Th. II, Tit. 10, A. L. R., und überlässt die Aburtheilung eigentlicher Kriminalfälle, sowie die Entscheidung der Regressklagen gegen Kameralbediente den Gerichten. „In den sogenannten Disciplinar-Sachen, zu welchen besonders die Aufsicht über sämmtliche zu den Kammern gehörige und denselben subordinirte Offizianten zu rechnen ist, bleibt denselben freie Macht und Gewalt, einen jeden solchen Offizianten zu seinen Pflichten anzuhalten; ihn wegen deren Uebertretung oder Verabsäumung zur Verantwortung zu ziehen; Ordnungsstrafen gegen ihn zu verhängen und zu vollstrecken, ohne dass die Regierung sich darin im geringsten mischen darf. Wegen der Dienstentsetzung hat es bei den Vorschriften des Allgemeinen Landrechts Th. II, Tit. 10, §§ 98 bis 102 sein

Bewenden. Wenn aber gegen einen Kameralbedienten wegen begangener Pflichtwidrigkeiten noch andere wirkliche Kriminalstrafen erkannt werden sollen, so gehört die Untersuchung und das Erkenntniss vor die Regierungen.

Ebenso müssen Regressklagen gegen Kameralbediente, wegen eines, auch in ihrem Amte durch Uebertretung oder Verabsäumung der Pflichten desselben, irgend Jemanden verursachten Schadens, imgleichen die Injuriensachen solcher Kameralbedienten, in oder ausser ihrem Amte, bei den Regierungen erörtert und entschieden werden."

Der § 14 sichert den Verwaltungs- und Justiz-Behörden gegenseitig die Befugniss zur Requisition der Unterbehörden. „Damit die Kammern in den §§ 10 bis 13 bestimmten Fällen desto eher im Stande sein mögen, die nöthigen Erkundigungen und vorläufigen Untersuchungen prompt und gründlich anzustellen, auch die von ihnen zu treffenden exekutivischen Verfügungen in gesetzmässiger Ordnung realisiren zu lassen, wird ihnen die Befugniss beigelegt, in Angelegenheiten dieser Art auch an solche Unterbehörden, welche sonst in Ansehung ihres Amtes nur den Regierungen subordinirt sind, Aufträge in Unserm Allerhöchsten Namen zu erlassen, sowie dagegen auch die Regierungen berechtigt sind, in Angelegenheiten ihres Ressorts an Kameral-Unterbehörden, Aufträge und Verfügungen im Reskriptenstyl ergehen zu lassen."

Die §§ 15 und 16 endlich regeln die Zuziehung von Kammermitgliedern in allen fiskalischen und denjenigen Prozessen zwischen Privatpersonen, die irgendwie mit der Verwaltung zusammenhängen. Es heisst zunächst in § 15: „Damit Wir ferner versichert sein können, dass bei Prozessen über Angelegenheiten welche zur Verwaltung der Kammern gehören, sowohl bei der Instruktion, als bei der Entscheidung die nöthige Sachkenntniss angewendet, und aus Mangel der-

selben weder Unser Allerhöchstes Interesse noch die Grundsätze der Kameralverwaltung gefährdet werden; so setzen Wir hierdurch ausdrücklich fest:

1. Dass in allen Fällen, wo Fiskus in dergleichen Angelegenheiten Klägers oder Beklagtens Stelle vertritt, es der Kammer freistehen solle, ausser dem gewöhnlichen Stellvertreter des Fiskus, auch noch einen andern Deputirten zu ernennen, welcher der Instruktion beiwohne und darauf sehe, dass die Thatsachen deutlich, richtig und vollständig auseinandergesetzt, nichts Erhebliches übergangen, und bei Aufnehmung der Beweise mit gründlicher Sorgfalt und Genauigkeit verfahren werde.
2. Dass ebenso es der Kammer frei stehe, wenn in Angelegenheiten dieser Art das Erkenntniss bei der Regierung abgefasst werden soll, darauf anzutragen, dass entweder ein Rath des Kammer-Kollegii dem Ablesen der Relationen beiwohne, oder ein schriftliches Gutachten desselben zu den Akten verstattet, und auf die solchergestalt vorgetragenen Gründe und Erläuterungen, insofern es auf besondere Kameralverhältnisse, Landes- oder Finanz-Verfassungen, nicht aber auf blosse Rechtsfragen ankommt, gebührende Rücksicht genommen werde.

So wie es sich aber von selbst versteht, dass der bei den Instruktionen gegenwärtige Deputirte der Kammer sich in die Leitung des Verfahrens nicht mischen, oder eine Direktion desselben anmassen, sondern den eigentlichen Instruenten blos kontrolliren und sich überhaupt in den durch die Allgemeine Gerichts-Ordnung Pars I, Tit. X, §§, 198 vorgeschriebenen Grenzen halten müsse, so muss auch der Gang der Instruktion durch diese Zuziehung eines Deputirten der Kammer niemals aufgehalten werden; vielmehr muss dieser, wegen Anberaumung und Fortsetzung der Termine,

sich nach den Umständen und den Vorschlägen des Deputati der Regierung, nach Möglichkeit bequemen. Auch sollen durch die gegenwärtige Anordnung die Privatparteien mit keinen mehreren Kosten belastet werden.

Sowie daher ein solcher Deputirter der Kammer, wenn er in Besoldung steht, und das Geschäft, dem er beiwohnt, an seinem gewöhnlichen Wohnorte von ihm abgewartet wird, ausser den etwanigen baaren Auslagen, keine besondere Vergütung dafür verlangen kann, so sollen ihm dagegen, wenn er zur Abwartung eines solchen Geschäfts reisen muss, die gewöhnlichen Diäten aus dem dazu bestimmten Fonds ohne allen Beitrag der Privatpartei angewiesen werden."

Der § 16 bestimmt noch: „Aus gleichem Grunde sollen auch, wenn in Prozess-Angelegenheiten unter Privatpersonen, Gegenstände und Rechtsfragen zur Sprache gebracht werden, welche auf Principia der Landesverfassung, Staatsverwaltung und Staatswirthschaft Einfluss haben, und durch klare Gesetze nicht bestimmt sind, die Regierungen schuldig sein, von den Kammern über dergleichen Rechtsfragen ein Gutachten einzuziehen, und sich darnach, als nach einem Voto consultativo bei ihren Entscheidungen gebührend zu achten."

Dieselbe Ressort-Verfassung ist dann alsbald auf die fränkischen Fürstenthümer übertragen. Zwar hatte noch das Patent vom 3. Juli 1795 die Verhältnisse ganz in der alten Weise geregelt und den Kammern die volle Jurisdiktion nach Massgabe des Reglements vom 19. Juni 1749, der neuen Landesgesetze und der Konklusa der Jurisdiktions-Kommission beigelegt. Nach der in den übrigen Landestheilen bestehenden Einrichtung wurde auch hier die Gerichtsbarkeit über Sachen und Gegenstände, welche mit der Finanzverwaltung und Landespolizei in unmittelbarer Verbindung stehn, auf die Kammern übertragen, wenngleich, wie es heisst, die

rechtlichen Streitigkeiten zwischen Privatpersonen eigentlich zur Kognition und Entscheidung vor die Regierungen und Justiz-Kollegien gehören"; diese Gerichtsbarkeit sollte auch hier durch Kammer-Justiz-Deputationen verwaltet werden, welche aus den Kammer-Direktoren und Kammer-Justitiarien oder den nach Befinden besonders dazu verordneten Räthen, welche sämmtlich zur Justiz besonders vereidet wurden, bestehen; das System der Rechtsmittel war dahin geordnet, dass die Appellationen von den Urtheilen, welche die Kammer-Justiz-Deputationen in zweiter Instanz ertheilten, in dritter Instanz an das Ober-Revisions-Kollegium gingen, welches bei dem dortigen Landes-Ministerium aus den zur Justiz vereidigten vortragenden Räthen desselben, und nach Befinden unter Zuziehung einiger hierzu besonders deputirten Räthe aus den Justiz-Kollegien gebildet wurde, dass dagegen in denjenigen Sachen, in welchen die Kammer-Justiz-Deputationen in erster Instanz erkannten, die zweite Instanz wechselseitig von den beiden Deputationen wahrgenommen werde, während als dritte Instanz auch in diesen Fällen das Ober-Revisions-Kollegium des Landes-Ministeriums fungirte, und dass endlich von dem Ober-Revisions-Kollegium die Appellationen in den dazu geeigneten Fällen an die Reichsgerichte gehen sollten. Dagegen stellte sich das Ansbach-Bayreuthische Reglement vom 10. December 1798 ganz und voll auf den Standpunkt des neuostpreussischen Reglements vom 3. März 1797. Zum Ressort der Regierungen sollten demgemäss hinfort auch in diesen Landestheilen alle Justiz- und Prozesssachen im weitläufigsten Verstande gehören, ohne Unterschied oder Ausnahme gewisser Gegenstände oder Geschäfte, welche das Objekt oder die Veranlassung eines entstehenden Rechtsstreites ausmachen, und welche sonst nach der Verfassung anderer Provinzen, sowie nach dem fränkischen Organisations-

patent vom 3. Juli 1795, und dem Ressortreglement vom 17. Mai 1796 bisher zum Ressort der Kriegs- und Domänen-Kammern gehört hatten, indem die bei den Kriegs- und Domänen-Kammern zu Ansbach und Baireuth bisher bestandenen Justiz-Deputationen, und das in weiterer Instanz für dieselben bei dem fränkischen Landes-Ministerium angeordnete eigne Ober-Revisions-Kollegium nunmehr aufgehoben und die sämmtliche Geschäfte dieser Behörden in der Folge den dortigen Regierungen überlassen wurden. Die näheren Bestimmungen des neuostpreussischen Reglements sind dann im Ansbach-Bayreuthischen Reglement im ganzen Umfange wörtlich wiederholt worden.

Die neue Einrichtung fand ferner im Jahre 1803 auch auf die Entschädigungslande Anwendung, wiederum unter wörtlicher Wiederholung der im neuostpreussischen Reglement enthaltenen Bestimmungen. Der Freiherr von Stein in seiner ungedruckten Denkschrift über die Bildung der Landes-Kollegien im Fürstenthum Münster äusserte sich indessen nicht ganz unbedenklich. Es heisst darüber: „Indem man dem Justiz-Kollegium die Erkenntniss in allen fiskalischen Sachen oder in allen solchen Sachen überträgt, wenn wegen Uebertretung der in das Kammer-Ressort einschlagenden Gesetze Untersuchung und Strafe verhängt wird, so muss man solche Massregeln treffen, damit das Ansehen dieser Gesetze möglichst aufrecht erhalten werde, und hierzu scheint mir das schicklichste Mittel zu sein, wenn man denen Deputirten der Kammer, welche nach § 15 des Ressort-Reglements bei dem Votiren gegenwärtig sein sollen, ein wirkliches Votum beilegt, und es dem Regierungs-Präsidenten zur Pflicht macht, fiskalische Sachen nur älteren, erfahrenen und mit der Landes-Verfassung bekannten Räthen zuzuschreiben.“ Er fährt dann unmittelbar fort: „Eine Ausnahme von dem

allgemeinen Justiz-Ressort müssen Gemeinheits- und Markentheilungs-Sachen ausmachen. Nach der bisherigen Verfassung wurden sie gemeinschaftlich von beiden Landes-Kollegiis behandelt, die Prozesse aber allein von der Regierung. Hierdurch entstand ein schleppender Geschäftsgang, und die einseitige Entscheidung solcher meistens ökonomischer Sachen von denen Justiz-Behörden gab oft ganz sonderbare, selbst widersinnige Resultate. Es wird daher rathsam sein, dieses für die hiesige Provinz so wichtige Gemeinheits-Theilungs-Geschäft einer aus Justiz-, Kameral- und Ständischen Bedienten zusammengesetzten Kommission anzuvertrauen, so wie im Osnabrück'schen, Lauenburgischen und neuerlich noch in der Lüneburgischen Verordnung vom 24. Juni 1802 geschehen ist, welche letztere ein sehr vollständiges und lehrreiches Gesetz ist"; ein Gedanke, der dann später in den General-Kommissionen und im Revisions-Kollegium seine Verwirklichung gefunden hat.

Endlich ist die neue Einrichtung im Jahre 1804 sogar auf Ostpreussen und Litthauen, und zwar nochmals, abgesehen von einigen selbstverständlichen Zusätzen und Modifikationen, unter wörtlicher Wiederholung der Bestimmungen des neuostpreussischen Reglements ausgedehnt worden, so dass sie nunmehr, mit Ausnahme von Westpreussen, im ganzen Umfange des von dem Minister von Schrötter verwalteten Provinzial-Departements in Geltung war [13]).

---

13) Reglement wegen Vertheilung der Geschäfte zwischen den neuostpreussischen Landes-Kollegiis vom 3. März 1797 (N. C. C. X, 950, Stengel, Beiträge Bd. 5, S. 23 ff.). — Patent wegen Organisation der Landes-Kollegien und Verbesserung des Justizwesens in den Fürstenthümern Ansbach und Bayreuth vom 3. Juli 1795 (N. C. C. IX, 2565). Reglement wegen einer neuen Vertheilung der Geschäfte zwischen den Ausbach-Bayreuthischen Landes-Kollegiis vom 10. December 1798 (N. C. C. X, 1806). — Reglement über die Vertheilung der Geschäfte zwischen den Landes-Kollegien in den preussischen Entschädigungslanden (N. C. C.

Zwischen dieser Aufhebung der Kammer-Justiz und jener Erweiterung des Kammer-Ressorts auf Landeshoheits-, geistliche etc. Sachen bestand übrigens ein enger Zusammenhang; beide Massregeln bedingten und stützten sich gegenseitig, und wurden auch in denselben Reglements gleichzeitig angeordnet; eine Ausnahme bildete nur Südpreussen, wo zwar die Erweiterung der Verwaltungs-Kompetenz, nicht aber die Aufhebung der Kammer-Justiz erfolgt war.

Es gab demgemäss im Jahre 1806 Kammer-Justiz-Deputationen nur noch bei der kurmärkischen Kriegs- und Domänen-Kammer zu Berlin, der neumärkischen zu Küstrin, der Halberstädter, der Magdeburger, der Mindener, der ostfriesischen zu Aurich, der pommerschen zu Stettin, den beiden westpreussischen zu Marienwerder und Bromberg, den drei südpreussischen zu Posen, Kalisch und Warschau, und den beiden schlesischen zu Breslau und Glogau. Dagegen fehlten sie bei den beiden neuostpreussischen Kammern zu Bialystock und Plock, bei den beiden fränkischen zu Ansbach und Bayreuth, bei der Erfurt-Eichsfeldischen Kammer zu Heiligenstadt, bei der für den Rest von Cleve, für die Grafschaft Mark, für Essen, Elten und Werden bestimmten Kammer zu Hamm, bei der Kammer zu Münster, und bei den beiden Kammern zu Königsberg und Gumbinnen.

Jene Bestimmungen des neuostpreussischen und der folgenden Reglements für die fränkischen Fürstenthümer, die Entschädigungslande und Ostpreussen über die Aufhebung der Kammer-Justiz sind dann grösstentheils wörtlich in die

---

XI, 1573. Rabe, VII, 348). — Reglement über die Vertheilung der Geschäfte zwischen den Landes-Kollegien in Ostpreussen und Litthauen vom 21. Juni 1804 (N. C. C. XI, 2603. Rabe, VIII, 102).

Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden vom 26. December 1808 §§ 34 bis 50 übergegangen. Und diese auf der Reform vor 1808 beruhenden Paragraphen sind geradezu die einzigen, welche sich, und zwar nicht bloss aus dieser Verordnung, sondern aus der gesammten Reformgesetzgebung von 1808 über die Reformperiode hinaus bis zum heutigen Tage erhalten haben, indem die §§ 34—48 der Verordnung vom 26. December 1808 als Beilage zur Regierungs-Instruktion vom 23. Oktober 1817 wieder publicirt worden sind, und in Folge der Einführung der Regierungen in die neuen Landestheile unter ausdrücklicher Berufung auf die Regierungs-Instruktion vom 23. Oktober 1817 auch dort Eingang gefunden haben.

Jedenfalls war für die Verwaltungsbehörden der Mittelinstanz die Reform längst nicht so dringend, wie für die Centralbehörde; es handelte sich hier in der Hauptsache nur darum, die Aufhebung der Kammer-Justiz-Deputationen und die Erweiterung der eigentlichen Verwaltungs-Kompetenz auch auf die übrigen Landestheile auszudehnen, die Funktionen des Plenum durch Bildung von Abtheilungen zu beschränken, und die persönliche Verantwortlichkeit der Mitglieder zu verschärfen.

# IV. DIE STÆDTE[14].

## 1. DIE MAGISTRATE.

Die Stellung des Magistrats als städtische Obrigkeit war zunächst schon wegen des grossen Umfangs der städtischen Verwaltung eine sehr bedeutende. Denn zum städtischen Wirkungskreise gehörten nicht bloss die Kommunalangelegenheiten im engern Sinne, die sogenannte wirthschaftliche Verwaltung, die damals allerdings sehr viel weniger entwickelt war als jetzt, sondern auch die Ortspolizei und die Gerichts-

---

14) Als Quellen für das preussische Städtewesen während des 18. Jahrhunderts kommen vorzugsweise folgende in Betracht:

1. Die rathhäuslichen Reglements Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs des Grossen, welche den speciellen Verhältnissen der einzelnen Städte entsprechend auf Grund eingehender Untersuchungen der für jede Stadt besonders niedergesetzten Kommission erlassen wurden. Dieselben haben vorzugsweise eine genaue Vertheilung der Funktionen an die einzelnen städtischen Organe zum Zweck, und erscheinen insofern gleich den Instruktionen für das General-Direktorium und für die Kriegs- und Domänen-Kammern mehr als Verwaltungs- wie als Verfassungsordnungen. Soweit dieselben bekannt geworden sind, weichen sie zwar in Einzelnheiten und in der Fassung vielfach von einander ab, stimmen jedoch in den Grundzügen überein; bekannt sind aber bis jetzt nur: a) die Interims-Instruktion, wonach sich der Magistrat zu Emrich allerunterthänigst zu achten vom 8. Juni 1715; b) das Königsberger Reglement vom 13. Juni

barkeit erster Instanz. Die Polizeiverwaltung bezog sich aber nicht etwa bloss auf die mit dem Kommunalwesen eng ver-

---

1724; c) das rathhäusliche Reglement für die Residenz Berlin vom 21. Februar 1747 (diese drei von Schmoller in der Zeitschrift für preussische Geschichts- und Landeskunde Bd. 12 [1875] S. 353 ff., 425 ff. herausgegeben; das Berliner Reglement findet sich keineswegs, wie wohl behauptet wird, bei Mylius, vielmehr waltet dabei eine Verwechselung mit der Instruktion für die Polizei-Meister etc. vom 23. Mai 1735, (C. C. M. V, 1. S. 121 ff.) ob); d) rathhäusliches Reglement für die Stadt Aschersleben vom 5. März 1755 (in [Fischbach] historische Beiträge Th. II, Bd. 2 [1783] S. 456 ff.); e) Reglement für den Magistrat und die Gerichte der königl. preuss. Stadt Elbing vom 10. September 1773 (N. C. C. V, 2. 778—1264; Rabe, I, 5. S. 25 ff.); f) Reglement für die Magistrate der königl. westpreussischen Städte ausser Elbing vom 13. September 1773 (N. C. C. V, 2, 1265—1546; Rabe I, 5. S. 346 ff.). — Auszüge aus den Breslauer Reglements von 1748, 1787 und 1794 bei Harnecker, Beiträge zur Geschichte der Verfassung und Verwaltung der Stadt Breslau etc. (Progr. des Gymn. zu Liegnitz, 1864).

2. Das Generale Reglement über die Bürgervertretung in den Städten des Herzogthums Magdeburg vom 15. Juni 1717, welches für die Verfassungsverhältnisse, insbesondere für die Stellung der Stadtverordneten von grosser Bedeutung ist, ohne dass sich in den übrigen Landestheilen ein Analogon fände; dasselbe ist zum ersten Male vollständig mitgetheilt in Frh. vom Hagen, Die Stadt Halle Bd. II (Halle 1867) S. 241 ff.

3. A. L. R. Th. II, Tit. 8, Absch. 1, 2, §§ 1—178. Mehr noch als bei den privatrechtlichen ist bei den öffentlich-rechtlichen Materien, wie eine genaue Einsicht in die Vorarbeiten ergeben hat, die Absicht dahin gerichtet gewesen, nicht sowohl neues Recht zu schaffen, als vielmehr nur das bestehende zum klaren Ausdruck zu bringen. Die in die Staatsverwaltung einschlagenden Gegenstände sind wiederholt sowohl von den Ständen, als von den Justiz- und Verwaltungsbehörden, in letzter Instanz von dem Grosskanzler und dem General-Direktorium auf die Uebereinstimmung mit dem geltenden Rechte geprüft worden. Die durch die Kab.-Ord. vom 12. November 1793 nochmals angeordnete Beseitigung aller derjenigen Vorschriften, welche aus den bisherigen Gesetzen nicht abzuleiten wären und zu deren Bestimmung und Ergänzung nicht dienten, konnte daher nur wenig Erfolg haben. Bei der durch jene Kab.-Ord. veranlassten Schluss-Revision äusserte sich aber Suarez in seinen amtlichen Vorträgen gerade mit Rücksicht auf die landrechtliche Städteordnung folgendermassen: „Bei allen diesen Materien liegt freilich kein bisheriges jus commune scriptum zu Grunde, sondern die Vorschriften haben aus einzelnen Gesetzen, Edikten und Hauptartikeln, vornehmlich aber aus den

bundene Wohlfahrts-, sondern auch auf die Ordnungs- und Sicherheitspolizei; und in der städtischen Gerichtsbarkeit

---

über die wirklich subsistirende Verfassung von den kompetenten Behörden eingegangenen Nachrichten zusammengesetzt werden müssen. Da inzwischen dieselben eine besondere Revision des General-Direktorii und der von demselben zugezogenen Kammer-Kollegiorum passirt, und nach deren Monitis berichtet sind, so kann man sicher sein, dass darin keine bedenklichen Neuerungen gegen die bisherigen Gesetze und Verfassungen vorkommen. Ueberdem werden bei Verfassung der Provinzialgesetzbücher die Kammern der Provinzen in Ansehung dieser Materien nochmals zugezogen" (Mat. Bd. 80, S. 154; ad Tit. VIII, sect. 1—6). Bei den Verhandlungen über die Provinzialrechte ist in der That die ganze Procedur wiederholt, und gerade aus diesen Verhandlungen ergiebt sich die Uebereinstimmung der landrechtlichen Bestimmungen mit dem bis dahin geltenden Rechte von Neuem. Die landrechtlichen Normen sind mithin keineswegs Abstraktionen, insbesondere auch nicht etwa blosse Anwendungen der in Tit. 6 für die Korporationen im Allgemeinen aufgestellten Sätze auf die besonderen Verhältnisse der Stadtgemeinden. Man hat damals die Aufgabe, ein gemeines Recht zu konstruiren, so ernsthaft wie möglich genommen, und mit einem Aufwand von Mitteln durchgeführt, wie solche einer bloss wissenschaftlichen Konstruktion niemals, weder vorher noch nachher zu Gebote gestanden haben. Der bisher in keinem andern Territorium unternommene Versuch einer gemeinsamen Städteordnung war nunmehr von dem grössten deutschen Staate glücklich durchgeführt und damit der Reformgesetzgebung mächtig vorgearbeitet. Denn diese steht auch in formeller Hinsicht mit der Vergangenheit in viel engerer Beziehung, als man gewöhnlich glaubt; fand sich doch in dem Entwurfe zur Städteordnung vom September 1808 eine genaue Nachweisung, auf welche Stellen des Landrechts die verschiedenen Paragraphen der Städteordnung unmittelbaren Bezug hätten, und wurde noch in den spätern Stadien lebhaft darüber gestritten, ob die Angabe der durch die Städteordnung abgeänderten einzelnen Stellen, oder bloss allgemein die Aufhebung der auf den Gegenstand Bezug habenden Stellen des Landrechts erfolgen solle, welches Letztere durch kassatorische Klausel ausdrücklich geschah. Die im A. L. R. gleichfalls enthaltene Landgemeinde-Ordnung ist bekanntlich noch heute, selbst nach Erlass der Kreisordnung, in weitem Umfange geltendes Recht. Indessen enthält das Landrecht freilich nur gemeines, und keineswegs wie die Städteordnung von 1808 einheitliches Recht; das Landrecht sollte nur subsidiäre Bedeutung haben, und keineswegs das Partikularrecht beseitigen; keine einzige Bestimmung der rathhäuslichen Reglements ist durch dasselbe abgeschafft, und häufig genug wird ausdrücklich auf die

war die gesammte sog. freiwillige Gerichtsbarkeit, mit Einschluss des Hypotheken- und Vormundschaftswesens begriffen;

---

Statuten, auf die hergebrachte und besondere Verfassung jedes Orts verwiesen, so dass man selbstverständlich ein für jede einzelne Stadt vollkommen zutreffendes Bild aus einem Studium der landrechtlichen Bestimmung nicht erhält. — Benutzt sind zunächst die im Justiz-Ministerium aufbewahrten Materialien, von denen für das Städtewesen vorzugsweise folgende Bände in Betracht kommen: Bd. 12, 13, 16, 23 (Materialien zum Entwurf); Bd. 43 ff., 66 (Monita zum Entwurf, welche extrahirt sind); Bd. 69—71 (Monita zum Entwurf, welche nicht extrahirt sind); Bd. 75—77 (Extrakt der Monita); Bd. 80 (Revision von Suarez). Vgl. ausserdem Suarez, Amtliche Vorträge bei der Schluss-Revision des Allgemeinen Landrechts (v. Kamptz, Jahrb. Bd. 41 [1833] S. 1—208). Zur Orientirung Simon, Bericht über die scientifische Redaktion der Materialien der preussischen Gesetzgebung (Mathis, Allgemeine juristische Monatsschrift Bd. 11 [1811] S. 191 ff.).

4. Acta gen. des Justiz-Ministeriums zur Revision der Gesetzgebung, enthaltend die ständischen Monita über die Allgemeine und Provinzial-Gesetzgebung; insbesondere „Bemerkungen der Deputirten der kurmärkischen Kammer über die Erinnerungen der Herrn Stände gegen das A. L. R. und über die Abweichungen des letzteren von den Provinzialgesetzen im Finanz-, Kameral- und Landespolizeifache“ (Vol. III, Fasc. VII, S. 1—332, bes. S. 302 ff.). Vgl. ausserdem über die Provinzialgesetzgebung: Auszug aus dem historischen Theile des an das königl. Ministerium der Gesetzgebung erstatteten Berichts über die Provinzial-Gesetzgebung (v. Kamptz, Jahrb. Bd. 18 (1821) S. 99—210). Dazu die Recension von Homeyer in Jahrb. für wissenschafttl. Kritik, Jahrg. (1829) Bd. 87 — 92 und in v. Kamptz, Jahrb. Bd. 35 (1830) S. 85—122).

Die allgemeine Literatur über das Städtewesen bietet wiederum sehr wenig; von gleichzeitigen Schriften sind allenfalls hervorzuheben: Fischer, Lehrbegriff sämmtlicher Kameral- und Polizeirechte Bd. I (1785) S. 586 ff., und Borowski, Abriss des praktischen Kameral- und Finanzwesens Bd. II (1799) S. 457 ff.; Einiges, insbesondere in Bezug auf Berlin und Potsdam Bezügliche findet sich bei v. Bassewitz a. a. O., S. 68 ff., 89 ff. Die bahnbrechenden Arbeiten Schmollers, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I. (Zeitschr. für preuss. Geschichts- und Landeskunde, Jahrg. VIII (1871) S. 521 ff., Jahrg. X (1873) S. 275 ff., 537 ff., Jahrg. XI (1874) S. 513 ff.), welche übrigens gleichzeitig auf die gesammte Staatsverwaltung sich erstrecken und die Grundzüge einer Geschichte der preussischen Verwaltung unter Friedrich Wilhelm I. darbieten, haben es wesentlich mit einer frühern Epoche zu thun.

Einer eigenen städtischen Gerichtsbarkeit entbehrten jedoch die sogenannten Mediatstädte, die trotz ihrer städtischen Verfassung noch der patrimonialen Herrschaft und namentlich der patrimonialen Gerichtsbarkeit eines Ritterguts, des Domänenfiskus, einer Stiftung oder einer Immediatstadt unterworfen waren.

Die Zusammensetzung des Magistrats war in den verschiedenen Städten, namentlich auch nach der Grösse derselben eine sehr verschiedene. Die kleinen und mittleren Städte hatten in der Regel einen Bürgermeister, und wenn diese Stelle nicht von der ersten Justizperson im Magistrat bekleidet wurde, noch einen Stadtrichter sowie zwei bis vier Stadträthe; in den grössern Städten zerfiel der Magistrat häufig in zwei Abtheilungen mit einem Justiz- und einem Polizei-Bürgermeister an der Spitze, oder es gab neben dem Magistrate noch besondere Stadtgerichte und besondere städtische Polizei-Direktionen; in den grössten Städten endlich gab es vielfach drei Bürgermeister, von denen der erste als Stadt-Direktor oder Stadtpräsident Dirigent des gesammten Magistrats war, und wohl noch als Special-Departement die Justiz verwaltete, während der zweite dem Polizei- und Kommerzienwesen, der dritte den Oekonomie-, Kirchen- und Schulsachen vorstand; nur ganz ausnahmsweise kamen, und auch nur für einzelne Zweige der Sicherheitspolizei, besondere königliche Polizei-Direktionen vor. Unter den Magistrats-Mitgliedern ragten diejenigen hervor, welche mit dem Justizwesen zu thun hatten, und demgemäss die Qualifikation zum Richteramt besitzen mussten; sie erlangten in der Regel ein Uebergewicht im Kollegium, welches nach der Ansicht eines der Haupturheber der Städteordnung von 1808 eher schädlich als nützlich gewirkt hat; die übrigen Mitglieder betrieben meist noch ein

Gewerbe oder sonstiges Geschäft, obgleich sie sämmtlich besoldet waren; die Besoldungen waren aber allerdings sehr gering.

An die Stelle der früheren jährlichen Rathserneuerung, die übrigens Friedrich der Grosse noch in Westpreussen vorgefunden hatte, war längst Permanenz und Lebenslänglichkeit getreten, so dass bei entstehenden Vakanzen der Magistrat in der Regel sich selbst ergänzte, was wiederum seine Stellung gegenüber der Bürgerschaft verstärkte. Das Ressort-Reglement sagt ganz generell: „Denen Magistraten, welche zum Wahlrecht bei denen vakanten rathhäuslichen Bedienungen berechtigt sind, verbleibt Solches dergestalt, wie Seine Königliche Majestät ihnen solches allergnädigst konfirmiret haben“; sämmtliche rathhäusliche Reglements aber, welche eingesehen werden konnten, haben die Magistrate bei der bestätigten und wohlhergebrachten Rathswahl ausdrücklich belassen. In den sehr wenigen Fällen, in denen der Bürgerschaft ein in der Regel durch die Deputirten der Innungen und Stadtviertel auszuübendes Wahlrecht zustand, wurde auch dieses aufrecht erhalten. Nur vereinzelt, und meist nur hinsichtlich einzelner Stellen, insbesondere hinsichtlich der Stelle des Vorsitzenden, fand königliche Ernennung statt. Sämmtliche Magistratswahlen bedurften einer höheren Bestätigung, der übrigens oft eine Ausdehnung gegeben wurde, dass sie einer Ernennung fast gleich kam; insbesondere hatte schon das Ressort-Reglement hinsichtlich der städtischen Justizbedienungen vorgeschrieben, dass der Magistrat zu den vakanten Stellen zwei Subjekte den Justiz-Kollegien vorschlagen und zur Examination präsentiren solle. „Welcher unter Solchen nun von denen Justiz-Kollegiis bei dem Examine am tüchtigsten und zu der vakanten Funktion am kapablesten gefunden wird, wegen dessen sollen diese an den Grosskanzler, mit Anführung aller dabei vorkommenden Umstände berichten,

welcher dann denselben dem Befinden nach confirmiret, auch die Bestallung und die Instruktion vor ihn, soweit solche in die Justiz-Sachen einschläget, ausfertigen, und ihn auf solche bei dem Justiz-Kollegio verpflichten lässt, dem General-Direktorio aber zugleich Nachricht davon giebt, damit dasselbe wegen seiner Instruktion, ingleichen wegen seines Gehalts das Weitere besorgen könne." „Alle übrigen Magistrats-Personen und Bedienten" heisst es dann weiter, „welche nicht hauptsächlich mit der Verwaltung der Justiz, sondern mit Oekonomie-, Polizei-Sachen und dergleichen mehr zu thun haben, gehören zum Ressort derer Kammern, welche selbige examiniren und mit ihrem pflichtmässigen Gutachten davon an das General-Direktorium zu weiterer Verfügung referiren müssen."

Das Allgemeine Landrecht stellt diesen Rechtszustand in folgenden Sätzen ziemlich korrekt dar: Ob der Magistrat erwählt oder vom Landesherrn bestellt werde, ist nach den Privilegien und Statuten jedes Orts und bei deren Ermangelung nach den Provinzialgesetzen zu beurtheilen (§ 120). In zweifelhaften Fällen wird vermuthet, dass der Gemeinde das Wahlrecht zustehe (§ 121). Wo die Gemeinde das Wahlrecht hat, wird selbiges der Regel nach durch den Magistrat ausgeübt (§ 122). Die Magistrate müssen alsdann zu den erledigten Stellen taugliche Subjekte wählen und dieselben dem vorgesetzten Landeskollegio zur Prüfung darstellen (§ 123). — Damit hatten auch die Monita durchweg übereingestimmt, denn es war doch nur eine formelle Differenz, wenn Grollmann geltend machte, „fast überall hat der Magistrat das Wahlrecht, dieses ist also die Regel, die Vermuthung, welche das Gesetzbuch annehmen muss; das Wahlrecht der Bürgerschaft macht die Ausnahme" (Bd. 75), oder wenn Suarez in der Revisio Monitorum äusserte:

„ich würde die Fiktion von einer Uebertragung weglassen, und lieber geradezu sagen, dass das Wahlrecht der Gemeinde in der Regel vom Magistrat ausgeübt wird“ (Bd. 80); ein Monitum hatte übrigens ausdrücklich darauf hingewiesen, dass an einigen Orten bei der Wahl die Repräsentanten der Bürgerschaft zugezogen würden (Bd. 75). In dieser Beziehung herrschte sogar, was verhältnissmässig selten vorkam, zwischen der kurmärkischen Kammer und den ständischen Deputirten volle Uebereinstimmung: „mit der Angabe der Herren Stände, dass den Magistraten der Provinz in der Regel das Wahlrecht ihrer Glieder zustehe, sind die Kammer-Deputirten einverstanden.“

Etwas weiter geht dann noch das vom Minister von Schrötter herrührende Edikt wegen Besetzung der Magistrate in Neuostpreussen vom 20. März 1800, welches dem allgemeinen Besten durchaus angemessen findet, „die städtischen Kommunen theils bei den Wahlrechten zu erhalten, welche sie bisher gehabt, theils ihnen diese Rechte, sowie sie die übrigen Städte geniessen, zu verleihen“ und welches demgemäss ganz generell anordnet: „Die wirklichen Immediatstädte sollen ihre Magistrate selbst wählen, die Wahl der einzelnen Personen bei entstehenden Vakanzen aber nicht durch die ganze Bürgerschaft, sondern durch den Magistrat als Repräsentanten der Bürgerschaft geschehen.“ Indessen ist wohl in keiner einzigen der neuostpreussischen Städte eine solche Wahl wirklich erfolgt, da die erstmalige Besetzung der Regierung vorbehalten wurde, weil ihr an der Wahl vollkommen brauchbarer Subjekte so sehr gelegen sei. Das Bestätigungsrecht war ohnehin sehr energisch gewahrt worden [15].

---

15) Ueber die Besoldungsverhältnisse des Magistrats: v. Lamotte, Von dem im Jahre 1770 genehmigten Plane zur Verbesserung des

In den Mediatstädten hatte in der Regel die Grundherrschaft den Magistrat zu bestellen, oder wenn ausnahmsweise dem Magistrate oder der Bürgerschaft ein Wahlrecht zustand, zu bestätigen. Das neuostpreussische Edikt erwähnte ausdrücklich, dass diejenigen Mediatstädte, welche bisher schon das Recht gehabt hätten, ohne Mitwirkung der Gutsobrigkeit die Magistratspersonen zu wählen, in diesem Rechte geschützt werden sollten, während es andernfalls bei den bestehenden Gerechtsamen der Obrigkeiten verbleibe.

---

Kameral- und Finanzwesens (Beiträge III, 32 ff.). — Ueber die Verpflichtung zur Anstellung von Invaliden: v. Lamotte, Von der Versorgung der Invaliden (Beiträge III, 571 ff.); massgebend ist vor Allem das Circ.-Reskr. des General-Direktoriums an die kurmärkische Kammer vom 22. Aug. 1769 (bei Lamotte S. 595), auf welches sich das Reglement für die Magistrate der westpreussischen Städte vom 13. Sept. 1773 (N. C. C. V, 2. 1265 ff.) ausdrücklich beruft (vgl. auch Graf Lippe, Westpreussen unter Friedrich dem Grossen 1866 S. 89); eine Einschärfung enthält das Reskript des General-Direktoriums vom 15. Juli 1776 (N. C. C. VI, 226), und ganz besonders die Kab.-Ord. vom 31. Juli 1798 (N. C. C. IX, 2619 u. X, 1873); während das Edikt wegen Besetzung der Magistrate in Neuostpreussen vom 20. März 1800, § 7 (N. C. C. X, 2818) sich sehr viel gelinder ausdrückt. — Ueber die Qualifikation der Justizpersonen: Ressort-Reglement v. 19. Juni 1749 (C. C. M. Cont. IV, 167, 172; Reskript des Grosskanzlers an die pommersche Regierung vom 21. Februar 1767 (N. C. C. IV, 698). — Ueber das Wahlrecht der Magistrate: Königsberger Reglement von 1724 I, 1; Berliner Reglement von 1747 I, 2; Aschersleber Reglement von 1755 § 8; Ressort-Reglement von 1749 (C. C. M. Cont. IV, S. 167; Elbinger Reglement von 1773 I, 3. II, 1. (N. C. C. V, 2. 778 ff.); Westpreussisches Reglement von 1773 I, 1 (N. C. C. V, 2. 1265). Edikt wegen Besetzung der Magistrate in Neuostpreussen vom 20. März 1800 (N. C. C. X, 2818). Dazu auch Roden, Kurzgefasste Nachricht von dem Finanzwesen 1774 (bei Preuss, Friedrich der Grosse IV, 458 ff.). Die Zahl der Zeugnisse für die sogenannte freie Rathswahl liesse sich leicht sehr vermehren, z. B. Circular vom 15. Juli 1776 (N. C. C. VI, 225).

## 2. DIE BÜRGERSCHAFT UND DIE STADTVERORDNETEN.

Eine Betheiligung der Bürgerschaft an den städtischen Angelegenheiten hatte sich in irgend einer Form und mit irgend welchen Befugnissen überall erhalten. Es ergiebt sich das sogar aus der Städteordnung von 1808 selbst, welche dem Magistrate unter Zuziehung der bisherigen Bürgerschafts-Vorsteher die Prüfung der Wählerlisten und der Wahlprotokolle für das erste Mal übertrug.

In der Theorie beruhete diese Theilnahme sogar auf einer sehr breiten Grundlage, indem sich überall die Idee geltend machte, dass eigentlich die ganze Bürgerschaft zusammenberufen und befragt werden müsse, und dass nur aus praktischen Gründen an Stelle der allgemeinen Bürgerversammlung eine Versammlung von Repräsentanten zu treten habe, dass aber jenes die normale Einrichtung, dieses ein blosser Nothbehelf sei.

So rechtfertigte bereits das Generale Reglement von 1717 die Vertretung der Bürgerschaft durch einen blossen Ausschuss, „weswegen Magistratus eben nicht nöthig hat, die ganze Bürgerschaft zu convociren, als welche doch niemals vollkommen zu erscheinen pflegt.“

Diesen Standpunkt hat dann aber ganz besonders das Landrecht, und in noch höherem Masse der Entwurf zum allgemeinen Gesetzbuche, der überhaupt die Städteordnung sehr viel ausführlicher behandelte, als das A. G. B. und das A. L. R. selbst, und der sich namentlich mit den allgemeinen Bürgerversammlungen sehr eingehend und mit einer gewissen Vorliebe beschäftigte. Zu solchen Berathschlagungen, heisst es hier, müssen alle in der Bürgerrolle eingetragenen Personen besonders geladen werden (§§ 57, 58). Ob die Stimmen

nach den Köpfen, oder nach gewissen Klassen der Bürgerschaft abgegeben werden, hängt von den Statuten und hergebrachten Verfassungen jedes Orts ab (§ 89). Wo nichts Besonderes festgesetzt ist, werden die Stimmen nach den Köpfen gezählt, und der Beschluss nach den mehrsten Stimmen abgefasst (§ 60). Die Abwesenden müssen sich der Mehrheit der Gegenwärtigen fügen (§ 61). Doch muss zur Zusammenberufung der Gemeinde ein solcher Zeitpunkt gewählt werden, wo nicht ein beträchtlicher Theil der Mitglieder durch dringende Berufsgeschäfte zu erscheinen verhindert wird (§ 62). Wird diese Vorschrift nicht beobachtet, so verbindet der gefasste Beschluss nicht die ohne ihre Schuld abwesenden Mitglieder (§ 63). Ein bei der Zusammenberufung vorgefallenes Versehen kann aber einem Dritten niemals schädlich werden (§ 64). Wo nach der Verfassung einer Stadt Repräsentanten der Bürgerschaft bestellt sind, da dürfen der Regel nach nur diese bei den Berathschlagungen zugezogen werden (§ 65). In wichtigen Angelegenheiten müssen die Repräsentanten mit den Mitgliedern derjenigen Klasse, die ein Jeder vorstellt, Rücksprache halten und die Meinung derselben einholen (§ 66). Die Unterlassung dessen macht jedoch den Schluss der Repräsentanten nicht ungiltig, sondern nur diese ihren Konstituenten verantwortlich (§ 67). Ueber Rechte und Nutzungen einzelner Bürger kann zu ihrem Nachtheil von den Repräsentanten allein nichts beschlossen werden (§ 68).

Aus den Verhandlungen ist als charakteristisch hervorzuheben, dass monirt worden war, die Repräsentanten müssten mit einer gehörigen Vollmacht und Instruktion versehen sein, und dass Grollmann dazu bemerkt, „es wäre gut, wenn dieses wäre, aber es ist in vielen Fällen nicht; die Glieder des Unterhauses in England sind Repräsentanten des Volks,

aber es fehlt ihnen Instruktion und Vollmacht, unsern Landständen geht es nicht besser" (Bd. 75).

Das A. L. R. gab doch den Repräsentanten schon die Bedeutung, regelmässig die Bürgerschaft zu vertreten, wies sie aber zur Instruktionsertheilung an ihre Auftraggeber, und kam für gewisse Fälle doch auf die Nothwendigkeit einer Zuziehung der gesammten Bürgerschaft zurück. Die entscheidenden Stellen lauten: Der Regel nach werden dergleichen Angelegenheiten nicht in allgemeinen Versammlungen der ganzen Bürgerschaft, sondern nur mit den Repräsentanten derselben verhandelt (§ 111). Diese müssen aber mit den Vorstehern der Zünfte und übrigen einzelnen in der Stadtgemeinde befindlichen Korporationen, sowie diese hinwiederum ein Jeder mit den Mitgliedern seiner Zunft oder Korporation darüber Rücksprache nehmen (§ 112). Die Zuziehung und Einwilligung der Bürgerschaft ist nothwendig, wenn Kämmereigüter oder Gerechtigkeiten veräussert, in Erbpacht ausgethan, verpfändet oder mit Dienstbarkeiten belegt, oder neue Schulden auf die Kämmerei gemacht werden sollen, die aus den Kämmerei-Einkünften ohne Abbruch der übrigen nöthigen Ausgaben nicht getilgt werden können (§ 153). Die Einwilligung der Repräsentanten allein ist in dergleichen Fällen nicht hinreichend, sondern diese müssen darüber mit den verschiedenen Klassen der Bürgerschaft Rücksprache nehmen, und sich von denselben mit schriftlichen Erklärungen versehen lassen (§ 154).

Das war denn auch endlich der Standpunkt der kurmärkischen Kammer bei Gelegenheit der zu Anfang des gegenwärtigen Jahrhunderts über die Provinzialrechte geführten Verhandlungen. Dieselbe erklärte es aus einem doppelten Grunde für unzulässig, die Zuziehung von Stadtverordneten generell an Stelle der Zuziehung der ganzen

Bürgergemeinde treten zu lassen. Zunächst desshalb weil es in der Provinz keine Stadt gäbe, in welcher den Stadtverordneten von der Bürgerschaft eine bis zu ihrer Besteurung und Belastung ausgedehnte, rechtsgiltig aufgenommene Vollmacht ertheilt worden sei, so dass also diese Lasten bei Bewilligung derselben Seitens der Stadtverordneten auf gar keinem zureichenden Grund beruhen würden. Dazu komme nun aber noch, dass bei der Wahl der Stadtverordneten in vielen Städten der Bürgerschaft eine sehr geringfügige oder gar keine Mitwirkung eingeräumt werde, dass also in solchen Fällen eine Vollmacht der Bürgerschaft nicht einmal vermuthet werden könne; insbesondere bei der geringen Zahl solcher Stadtverordneten in kleinen Städten würden schwere Missbräuche zu befürchten sein, wenn die Magistrate bloss mit ihrer Zustimmung neue Lasten einführten, oder, um solche zu vermeiden, nutzbare Rechte aufopferten; die Kammer erkennt zwar vollkommen an, dass es um oftmaliger Versäumniss der Bürgerschaft und unverständigen Einwendungen manches unnützen Sprechers vorzubeugen, rathsam sein würde, die erheblichen Angelegenheiten von den minder erheblichen zu sondern, und die Bürgerschaften dahin zu bestimmen, dass sie in Ansehung der letztern die Stadtverordneten ein für alle Mal bevollmächtigten, darin ohne ihre jedesmalige Zustimmung giltig zu handeln; hält aber doch ganz entschieden daran fest, dass bei den erheblichen Angelegenheiten die Zuziehung der Bürgerschaft auch ferner erforderlich sei, und empfiehlt nur, eine revierweise Berufung derselben eintreten zu lassen, wie auch in jedem Revier ein besonderer Stadtverordneter gewählt werden könne, damit nicht die ganze Stadt über die Wahl jedes Einzelnen zu stimmen brauche.

In der Wirklichkeit war freilich die Mitwirkung der

Bürgerschaft eine sehr geringe. Denn allgemeine Bürgerversammlungen wurden fast niemals abgehalten, die Repräsentanten aber konnten als Organe derselben kaum betrachtet werden. Wie schon das Generale Reglement von 1717 vorgeschrieben hatte, sollten die Mitglieder des Bürgerausschusses, die an einigen Orten Viertels- oder Viermänner, an andern Viertelsmeister, Vorsteher und Deputirte genannt wurden, von der Bürgerschaft präsentirt, vom Magistrate erwählt und bestätigt werden. Alles Uebrige blieb der Regimentsordnung, den Statuten und der Verfassung jeder einzelnen Stadt überlassen, während die spätern rathhäuslichen Reglements Nichts darüber enthielten. Die Bürgerschaften bildeten aber damals noch keineswegs selbstständige Gesammtpersönlichkeiten, sie zerfielen vielmehr einerseits in die Innungen, andererseits in die Gemeinheit, zu der alle zu den Innungen nicht gehörigen Bürger, insbesondere auch diejenigen Handwerker, die zu keiner der bestehenden Innungen gehörten, gerechnet wurden, und die ihrerseits wieder nach den Stadtvierteln abgetheilt war. Es fehlte also auch für die Wahlen an einem Vereinigungspunkte der gesammten Bürgerschaft; der Bürgerschafts-Ausschuss bildete sich vielmehr aus den Vorstehern der einzelnen Innungen und den an der Spitze der Gemeinheiten stehenden Gemeinheitsmeistern, so dass sich z. B. für Halle mit seinen von Alters her bestehenden sechs Innungen und vier Distrikten, an deren Spitze je zwei Gemeinheitsmeister standen, ein Ausschuss von sechs Innungs- und acht Gemeinheitsmeistern ergab; für jeden Distrikt gab es regelmässig noch einen Distrikts-Ausschuss, der in Halle aus acht Personen bestand. Es fanden aber gar nicht einmal überall Wahlen statt. Suarez in der Revisio Monitorum bemerkt vielmehr ausdrücklich: „Die Repräsentanten werden gar nicht überall gewählt“ (Bd. 12. S. 265). Und die kurmärkische

Kammer sprach sich bei den Verhandlungen über die Provinzialrechte dahin aus, dass in vielen Städten der Magistrat die Wahl habe, entweder unbedingt, oder auf Grund einer von der Bürgerschaft gemachten Präsentation; dass aber auch mehrfach beim Abgange eines Stadtverordneten, die übrigen dem Magistrat drei Subjekte vorschlügen, von denen dieser eins wähle. Dieser letztere Modus erscheint der Kammer sogar als so empfehlenswerth, dass sie den Vorschlag macht, denselben in allen kurmärkischen Städten durch das Provinzial-Gesetzbuch einzuführen.

Ebenso wenig kann in den diesen Repräsentanten zustehenden Befugnissen eine wahre Mitwirkung der Bürgerschaft gesehen werden. Denn sie hatten keine fortdauernde Kontrole der ganzen Geschäftsführung des Magistrats, keine generelle Zustimmung, sondern bloss eine Mitwirkung bei bestimmten einzelnen Geschäften, sowie eine gewisse Theilnahme bei der Ausführung. Am weitesten geht in dieser Hinsicht das Generale Reglement von 1717. Der Magistrat kommunicirt danach mit dem Ausschuss in allen wichtigen Stadtsachen, insbesondere bei Aufbringung von Anlagen, Repartition derselben, Regulirung der Einquartirung, Bau und Reparatur von öffentlichen Gebäuden, Verpachtung von Stadtgütern „und sonst bei allen andern sowohl ordinären, als extraordinären, das gemeine Stadtwesen concernirenden Vorfallenheiten, oder wenn auch sonsten etwas zu publiziren, oder an die Bürgerschaft zu bringen“; und zwar tritt der Ausschuss in solchen Angelegenheiten mit dem Magistrat zu einem weitern Rathe zusammen. Die Ausschuss-Deputirten hatten aber noch eine ganze Reihe sonstiger Verrichtungen; sie mussten darauf sehn, dass alle städtischen Reglements und Verordnungen gehalten würden, sie hatten die Aufsicht über die Forsten, über Gewicht, Elle und Mass, und über

die Löschgeräthe, sie hatten gemeinschaftlich mit den städtischen Steuerbeamten die Fleisch-, Bier- und Brod-Taxen festzusetzen, gemeinschaftlich mit einem Rathsabgeordneten das Brod nachzuwiegen, sie hatten ferner auf die Grenzen, Aecker, Hut und Triften genau Acht zu geben, damit solche nicht geschmälert und beeinträchtigt würden, und erforderlichen Falls den Magistrat oder den Kommissarius loci zu benachrichtigen, sie hatten die Aufsicht über Wege, Stege, Brücken und Hecken, sie wurden zugezogen bei Revision des Katasters, bei Werbungssachen und Rekrutirungen, bei der Vertheilung der Einquartirung, überhaupt bei Repartition aller ordentlichen und ausserordentlichen Anlagen, um darauf zu sehn, dass nach Jedermanns Vermögen eine Proportion gehalten, und Niemand zur Ungebühr übersetzet oder prägravirt werde, sie mussten die bürgerlichen Wachen bestellen und falls keine Garnison in der Stadt, die Accise damit besetzen; sie waren schuldig die Bürger zu kommandiren und zu bestellen, sofern Magistratus einige bewährte Männer von der Bürgerschaft zur Apprehension eines Delinquenten oder sonst zu einem andern benöthigten Falle verlangte; sie hatten ferner eine hervorragende Mitwirkung bei der Rechnungslegung; „wenn die rathhäusliche Kämmerei oder von andern die Bürgerschaft concernirenden Anlagen Rechnung abgenommen wird, seind sie mit bei der Abnahme und quittiren selbige mit; es müssen ihnen aber solche Rechnungen zeitlich vor der Abnahme von dem Kommissario loci jedesmal communiciret werden, damit sie darüber bei Zeiten ihre Monita abfassen und solche dem Kommissariat noch vor der Abnahme übergeben können“; endlich haben sie „im Uebrigen den Gesetzen nachzuleben und nebst dem Magistrat vor gemeiner Stadt und Bürgerschaft Bestes, Freiheit, Recht und Gerechtigkeit zu sorgen.“ In den rathhäuslichen Reglements tritt eine solche

Theilnahme der Bürgerschaft viel weniger hervor. Im Königsberger Reglement ist z. B. hinsichtlich der Verpachtungen und der Anleihen nur von einer Beschränkung des Magistrats durch die Staatsbehörden die Rede (III, 1. V, 3), und nur hinsichtlich der Rechnungslegung wurde vorgeschrieben, dass der Rath die Rechnung den Viertels- und Aelterleuten von der Bürgerschaft vier Wochen bevor sie von denselben abgenommen wird, ad videndum et monendum vorzeigen, ihnen auch die Belege communiciren solle, indem dann der Rath über die von ihnen gezogenen Monita zu entscheiden, die Rechnung mit sämmtlichen Notaten jedoch an die Kriegs- und Domänen-Kammer einzusenden habe (III, 3); ausserdem wurden den verschiedenen Verwaltungsstellen, dem Feuer- und Billetierherrn-Amt, dem Wettgerichte und dem Pupillenamte eine Anzahl von Gross- und Kleinbürgern, Mältzenbräuern, Kaufleuten und Handwerkern zugeordnet. (I, 12. 14. 19. II, 2. 3. 9.) In ganz ähnlicher Weise regelte das Ascherslebener Reglement die Zuziehung der die Bürgerschaft repräsentirenden Viertelsmeister bei der Rechnungsablage, und die Betheiligung bei der Verwaltung des Serviswesens (§ 5. 30. 41). Das A. L. R. gewährte dann den Repräsentanten zunächst wieder das Recht der Zuziehung bei der Rechnungslegung, jedoch in Abweichung von dem Entwurfe des A. G. B. nur dann, wenn Ausfälle bei der Kämmerei durch Beiträge der Bürgerschaft aus ihren eignen Mitteln getragen und ergänzt werden müssen (§ 146), sodann die Befugniss, über Alles was die Verwaltung der Stadtgüter, ingleichen die Einziehung und Verwendung der Einkünfte betrifft, von dem Magistrat Nachweis und Erläuterung zu fordern (§ 147), und endlich das Recht der Zustimmung bei der Auflage und neuen Vertheilung von Diensten und Geldleistungen (§§ 36 u. 37); während bei der Veräusserung von Immobilien und der Kontrahirung von

Anleihen die Zustimmung der Repräsentanten nicht einmal genügte, sondern die Zustimmung der ganzen Bürgerschaft nothwendig war; in letzterer Beziehung ist jedoch daran zu erinnern, dass trotz der landrechtlichen Bestimmungen eine Konkurrenz der Bürgerschaft bei Veräusserung von Kämmereigütern nur dann erforderlich war, wenn besondere Privilegien, Statuten oder rechtsgiltige Observanzen einzelner Orte solches vorschrieben, was in zwei Reskripten des Justiz-Departements an die westpreussischen Landes-Justiz-Kollegien vom 14. Januar 1803 und an die südpreussischen Regierungen vom 15. Februar 1806 näher ausgeführt wurde, wie denn das ostpreussische Provinzialrecht vom 6. März 1802 Zusatz 130 ausdrücklich aussprach, dass in allen das Kämmereiwesen betreffenden Angelegenheiten die Zuziehung der Bürgerschaft nur in den durch die Statuten bestimmten Fällen nothwendig sei. Ebenso ergiebt sich aus einer Aeusserung der kurmärkischen Kammer bei den Verhandlungen über die Provinzialrechte, dass auch eine Zuziehung der Stadtverordneten bei der Rechnungslegung nicht überall stattfinde.

Jedenfalls war die Theilnahme der Bürgerschaft an ihren Angelegenheiten fast durchweg eine sehr beschränkte. Die natürliche Folge davon zeigte sich in einer sehr geringen Entwickelung des kommunalen Wirkungskreises. Insbesondere das Unterrichts- und Armenwesen befanden sich im äussersten Verfall. Die durchaus nothwendigen Ausgaben wurden aus Gebühren, insbesondere Gerichtssporteln, freiwilligen Beiträgen, namentlich Armenbeiträgen, aus Stiftungen und aus den Erträgen des Kämmereivermögens bestritten; nirgends, sagt v. Bassewitz, hat sich in den noch vorhandenen Etats eine Spur davon gefunden, dass auf die Einwohner besondere städtische Kommunal- oder

Schuldentilgungsbeiträge wären ausgeschrieben und erhoben worden [16]).

Einen guten Einblick in die thatsächlichen Zustände der letzten Zeit gewährt übrigens noch das Breslauer revidirte Reglement vom 29. März 1794, und zwar sowohl in Bezug auf die Organisation als auch in Bezug auf die Kompetenzen der bürgerschaftlichen Repräsentation. „Da nach bisheriger Verfassung der Stadt Breslau die Vorsorge und Vertretung der Bürgerschaft allein dem Magistrate obliegt — — — so soll es zwar im Wesentlichen bei der durch § 28 des Reglements von 1748 festgesetzten vorzüglichen Besorgung des Wohles der Stadt und Bürgerschaft durch den Magistrat sein Bewenden behalten. Wir haben jedoch in Betracht des Wunsches gedachter Bürgerschaft, beständige Repräsentanten zu haben, bereits allerhöchst selbst zu genehmigen befunden, dass selbige an den Angelegenheiten gemeiner Stadt und der Verwaltung des städtischen Vermögens nach den Rechten und der schlesischen Landes-Observanz Theil nehmen sollen (§. 10). Die hierauf geschehene Wahl von zwölf Repräsentanten und zwar von zwei aus dem gelehrten Stande, drei aus der Kaufmannschaft und sieben aus der bezeichneten Bürgerschaft durch besonders dazu ernannte Wahlmänner genehmigen wir hiermit und deklariren zugleich, dass die Wahlmänner bloss bei dergleichen Wahlen zu konkurriren, sonst aber in keine öffentlichen Geschäfte bei unserer allerhöchsten Ahndung sich zu mischen haben (§ 11). Jeder von den zwölf gewählten Repräsentanten muss dem Magistrate zu weiterer Berichterstattung an die Kriegs- und Domänen-Kammer angezeigt werden, und wenn gegen ihn in Rücksicht auf Treue, Rechtschaffenheit und Fähigkeit, als welches wir von unserer ge-

16) v. Bassewitz I, 217.

liebten Bürgerschaft gewärtig bleiben, Nichts einzuwenden, ist derselbe als ihr beständiger Repräsentant zu confirmiren; wie dann auch, wenn Einer der gewählten zwölf Repräsentanten mit Tode abgehen, freiwillig resigniren, oder aus wichtigen Ursachen seiner Stelle entsetzt werden sollte, mit der Ernennung eines Andern in vorgedachter Art zu verfahren ist (§ 12). Es bleibt zwar ferner dem Gutbefinden des Magistrats und der vorgesetzten Behörden überlassen, in wiefern sie bei Publikation von Edikten oder andern wichtigen Angelegenheiten die Kaufmannschaft, Zunft und Zechen nach § 26 des alten Reglements von 1748 zu convociren nöthig finden; in der Regel sollen aber nur die Repräsentanten der Bürgerschaft in öffentlichen Angelegenheiten gemeiner Stadt zu Rathhause gefordert werden (§ 13). Dieselben müssen nach Anleitung der Verfassung in den übrigen schlesischen Städten bei Abnahme der Kämmerei-, Hospital- und Armen-Kassen-Rechnungen zugezogen und mit den nöthigen Erläuterungen versehen werden; wegen des Etats bleibt es bei der bisherigen Verfassung (§ 14). Bei Verkäufen oder andern Veräusserungen städtischer Grundstücke, Kämmerei-Güter oder Gerechtigkeiten, besonders bei Erbverpachtungen ganzer Güter oder wichtiger Pertinenz-Stücke muss ihre Zuziehung ebenfalls geschehen (§ 15). Sobald neue Kapitalien bei dortiger Kämmerei aufgenommen werden sollen, welche nicht zur Tilgung der gegenwärtigen Passivorum, sondern aus nothwendigen Ursachen zum Besten der Stadt und Bürgerschaft aufs neue erborgt werden müssen, sind die Repräsentanten bei Vermehrung der Schulden, welche Wir jedoch keineswegs hoffen wollen, da selbige schlechterdings, wenn nicht ganz ausserordentliche Unglücksfälle kommen, möglichst vermindert und nach und nach völlig abgezahlt werden müssen, ebenfalls zuzuziehen (§ 16). Die Repräsen-

tanten müssen in allen Fällen, wo die Gesetze besondere Einwilligung und Erklärung der Bürgerschaft verlangen, solche gehörig nachweisen und steht ihnen frei, deshalb mit ihren Kommittenten Rücksprache zu nehmen; es muss aber diese Rücksprache nur geschehen, wenn sie vom Magistrate oder den Landes-Kollegien zu besonderen Verträgen und Deliberationen konvocirt worden ist (§ 19). Aller eigenmächtigen Zusammenberufungen von einer oder mehreren Innungen oder deren Aeltesten oder einzelnen Bürgern haben die Repräsentanten sich schlechterdings zu enthalten. Auch können ihnen keine verbotenen Konventikula gestattet werden, sondern es ist ihnen eine allgemeine Zusammenkunft, um sich über die Angelegenheiten dortiger Stadt zu besprechen, nur dann erlaubt, wenn sie die Gegenstände ihrer Berathschlagung dem Polizei-Direktorio gemeldet haben, welches nach Befinden ein oder mehrere Rathsglieder zu deputiren hat, um diesen Zusammenkünften beizuwohnen (§ 20)."

### 3. DIE STAATLICHE OBERAUFSICHT.

Diese hatte sich einst aus den Acciseeinrichtungen entwickelt, und gehörte demgemäss ursprünglich zur Kompetenz der Kriegs-Kommissariate, in höherer Instanz des General-Kommissariats. Bei der Vereinigung des General-Kommissariats mit dem General-Finanz-Direktorium hatte die Instruktion für das nunmehrige General-Direktorium (I, 19) für die demnächst den Provinzial-Kommissariaten und Kammern zu ertheilenden Instruktionen besonders angeordnet, „dass die Kommissariats-Präsidenten in den Provinzen die ihnen anvertrauten Städte fleissig bereisen, derselben Zustand respectu des Handels und Wandels, Kommerzien und Manufakturen, Bürger und Einwohner und deren Nahrung sich auf das

Genaueste erkundigen und informiren sollen, damit ihnen die unter ihr Departement gehörende Städte ebenso genau bekannt sein mögen, als Wir prätendiren, dass ein Kapitän von Unserer Armee seine Kompagnie kenne, indem dazu aller und jeder dazu gehörender Soldaten innerliche und äusserliche Qualitäten dem Kapitän vollkommen bekannt sein müssen." Die unterm 26. Januar 1723 erlassene Instruktion für die kurmärkische Kriegs- und Domänen-Kammer schrieb demgemäss vor: „Bleibt es bei der schon ergangenen Ordre, dass die Euch anvertrauten Städte fleissig bereiset werden sollen, wie wir denn ausdrücklich von Euch fordern, dass Ihr von dem Zustande der Städte sowohl überhaupt, als en détail die exakteste Nachricht haben und jeden Bürger und Einwohner nach seinen besonderen Umständen kennen müsset, imgleichen dass Ihr mit aller vigueur Euch dahin appliciren sollt, damit gute Wollenmanufacturen etablirt, dieselben auch immer augmentirt werden mögen. Die Bürger, so keine gute noch fleissige Bürger sind, habt Ihr zu ermahnen, dass sie sich bessern, oder wenn sie sich daran nicht kehren, am Leibe zu strafen" (§ 11). Die Kammer-Präsidenten waren damals instruirt worden, ihre Aemter, Vorwerke und Dörfer auf gleiche Art, wie die Kommissariats-Präsidenten die Städte zu bereisen und gründlich kennen zu lernen (Instr. für das G. D. I, 20), was dann der § 12 der Instruktion für die kurmärkische Kammer weiter ausführte. Das Ressort-Reglement vom 19. Juni 1749 bestimmte das Ressort der Kammern in städtischen Kommunal-Angelegenheiten dahin, dass insbesondere die rathhäuslichen Oekonomie- und Kämmereisachen, das Kreditwesen der Städte, die genaue Beobachtung der dieserhalb gefertigten Etats, die Einrichtung des Brauwesens, die Streitigkeiten der Städte und Kämmereien mit anderen Städten und Kämmereien, sowie mit königlichen

Aemtern wegen ihrer Einkünfte, endlich auch die Streitigkeiten der Magistrate mit ihren Bürgern wegen der Kämmerei-Prästationen zur Kognition der Kammern gehören sollten. Das A. L. R. hat endlich die Einschränkungen, denen die Kommunal-Verwaltung in Folge der staatlichen Oberaufsicht unterlag, principiell bestimmt. Demgemäss war der Staat zunächst berechtigt, darauf zu sehen, dass das Vermögen der Kämmereien ordentlich verwaltet und die Einkünfte davon zweckmässig verwendet würden (II, 8. § 150), es fand demgemäss eine Genehmigung der Etats in peinlichster Specialisirung mit Einschluss der ausseretatmässigen Ausgaben durch die Kammer, und eine Dechargirung der städtischen Rechnungen in letzter Instanz durch die Oberrechenkammer statt. Es unterlagen aber ferner der staatlichen Genehmigung die Erhebung neuer oder die Erhöhung bestehender Steuern und Beiträge (II, 8. § 38; II, 6. §§ 66, 67): sodann die Veräusserung und Verpfändung von Immobilien (II, 6. § 83); die Belastung des Kämmerei-Vermögens mit einer Kapitalschuld (II, 8. § 153); endlich jede Prozessführung und zwar dergestalt, dass der Mangel der Genehmigung eine Nullität des ganzen Verfahrens bewirkte (Circ. vom 19. Dec. 1799; Anhang zum A. L. R. § 108); während es den Bestimmungen der Provinzial-Gesetze oder speciellen Vorschriften überlassen blieb, wie weit es einer solchen Einwilligung bei Verpachtungen der Kämmereigüter und Gerechtigkeiten, bei ausserordentlichen Holzverkäufen und bei Verfügungen über Aktiv-Kapitalien der Kämmereien bedürfe (II, 8. § 152); eine Genehmigung war aber auch in diesen Fällen regelmässig erforderlich, insbesondere bei Verpachtungen, und zwar Seitens des General-Direktoriums, wenn der Pachtbetrag sich auf mehr als 100 Thaler belief.

In völliger Uebereinstimmung mit diesen landrechtlichen

Normen wird in den Verhandlungen über die Städteordnung von 1808, namentlich Seitens des Ministers von Schrötter der bestehende Zustand geschildert.

Hinsichtlich der Mediatstädte hatte in der Regel die Herrschaft das Recht, die städtischen Beamten zu wählen und zu bestellen, während ihr in den Fällen, wo dem Magistrat oder der Bürgerschaft solcher Städte das Wahlrecht beigelegt war, die Bestätigung und Verpflichtung zustand; die staatsseitig für nothwendig erachtete Ansetzung besonderer Polizeibeamten gebührte der Landespolizeibehörde. In Ansehung der Verwaltung, Veräusserung und Verschuldung des städtischen Vermögens sollten nach dem Entwurf zum A. G. B. den Grundherren eben die Rechte zustehen, welche der Landesherr hinsichtlich der unmittelbaren Städte besitzt, das A. L. R. überliess jedoch die näheren Bestimmungen darüber den Provinzialgesetzen. Alle diese Rechte konnte jedoch der Mediatherr nur unter der Oberaufsicht des Staats und nach dessen Gesetzen ausüben; auch nahm der Staat die ihm im Allgemeinen hinsichtlich der Korporation zustehenden Rechte auch hinsichtlich der Mediatstädte in Anspruch (II, 8. § 166 ff.).

Es war nun aber schon den Kriegs-Kommissariaten nicht möglich gewesen, die aus dieser Aufsicht erwachsenden Geschäfte ohne die Unterstützung von Zwischenorganen wahrzunehmen. Die Städte wurden daher schon damals zu Inspektionen zusammengelegt, und jeder derselben ein Kommissarius loci, später Steuerrath, zuletzt Kriegs- und Steuerrath vorgesetzt. Die Einrichtung ist mit der Einführung der Accise und mit der Erwerbung der neuen Landestheile allmählich ausgedehnt, so dass sie im Jahre 1806 nur in Neuostpreussen, in den fränkischen Fürstenthümern und in den Entschädigungslanden fehlte, indem hier die steuerräthlichen mit den landräthlichen

Funktionen vereinigt waren. Die Abgrenzung war entweder nach den landräthlichen Kreisen erfolgt, deren mehrere dann eine solche Inspektion bildeten, oder in der Weise, dass ohne Rücksicht auf die Kreiseintheilung eigene sogenannte Städtekreise gebildet wurden; im Durchschnitt gehörten zu jeder Inspektion etwa zwölf Städte. Die Steuerräthe hatten zwar keine eigentliche Entscheidungsgewalt, ihre Funktion bestand vielmehr wesentlich darin, mit eigenen Augen zu sehen, und über das Wahrgenommene an die Kriegs- und Domänen-Kammern behufs der Entscheidung zu berichten, überhaupt über alle Eingaben der Magistrate sich gutachtlich zu äussern, und für die Ausführung der beschlossenen Massregeln Sorge zu tragen; sie waren mithin commissarii perpetui der Kammern, die innerhalb ihres Bezirks zu wohnen hatten, in der Regel ohne Sitz und Stimme in der Kammer selbst; mindestens zweimal jährlich, sonst nach Bedürfniss, mussten sie in jeder ihrer Inspektion unterworfenen Stadt einen längeren Aufenthalt nehmen. Sie bedurften derselben Qualifikation, wie die Mitglieder der Kammern.

Nach der bis zuletzt giltigen Instruktion von 1766, die in dem Augenblicke erlassen wurde, als in Folge der Reorganisation des Accise- und Zollwesens die ursprünglichen Funktionen der Steuerräthe gänzlich erloschen, waren sie verpflichtet, von den sämmtlichen Städten ihres Departements vollständige Listen über die Anzahl der Feuerstellen, die Nahrungsverhältnisse der Einwohner etc. anzulegen, für die Bebauung der wüsten Stellen und für die wohnbare Einrichtung unausgebauter Häuser, für die Beseitigung der Strohdächer und Scheunen, sowie für die ordnungsmässige Beschaffenheit der Löschanstalten zu sorgen, auch das Feuersocietätswesen in gehöriger Ordnung zu halten; sie hatten ferner auf die Vermehrung der städtischen Bevölkerung,

namentlich auf die Einwanderung bemittelter Kolonisten zu sehen, die billige Zufuhr der erforderlichen Lebensmittel zu befördern, die Beobachtung der polizeilichen Taxen, die Anwendung der richtigen Maasse und Gewichte zu überwachen, auf Abstellung der Bettelei und Verpflegung der wirklichen Stadt-Armen ernstlich zu halten, mithin es nicht bloss hierunter auf die Magistrate ankommen zu lassen, sondern selbst zu examiniren, wie das Verordnete befolget wird, für Strassenpflaster und Strassenreinigung zu sorgen, und die Hausirer zu beaufsichtigen; sie hatten weiter mit dem Brauwesen der Städte, insbesondere mit der Beobachtung der Zwangs- und Bannrechte, mit dem Servis- und Einquartirungswesen, mit der Einsetzung von Bürgerwachen und mit den Anstalten zum Nachsetzen der Deserteurs, mit den jährlichen Kanton-Revisionen und mit der Marschverpflegung der Truppen zu thun; sie waren dann ganz besonders verpflichtet, das rathhäusliche Kämmereiwesen und die sonstigen rathhäuslichen Angelegenheiten in Ordnung zu halten, namentlich die Genehmigung des Etats zu bewirken, die Beobachtung desselben zu überwachen, die vorläufige Rechnungsablegung vorzunehmen, die Pachtanschläge für die Kämmerei-Pertinenzien anzufertigen und nach erfolgter Approbation die Licitation zu veranstalten, solcher auch beizuwohnen und demnächst den Erfolg an die Kammer zur weiteren Verfügung zu berichten, die rathhäuslichen Dörfer und Vorwerke zu bereisen, auf die Wahlen der Magistratsmitglieder einzuwirken, endlich den speciellen Geschäftsgang bis in die Einzelnheiten zu beaufsichtigen, Kassenrevisionen zu veranstalten, Zwangsmittel gegen nachlässige Beamte in Anwendung zu bringen, die Remotion derselben zu beantragen; sie mussten ferner ihre Aufmerksamkeit auf die Beförderung der Kommerzien, Konservation und Vermehrung der Manufakturen, insbesondere

der Tuch-, Wollen- und Leinenfabriken, auf die Poussirung der Maulbeerbaum-Plantagen, auf die Excolirung der Professionen und die Ansetzung fehlender Handwerker richten; sie hatten die Aufsicht über das Medizinalwesen, über das Münzwesen, sowie auch die Beförderung der Landwirthschaft; sie mussten endlich auf Alles, was sowohl in ihrem Departement als ausserhalb Interessantes vorgeht, beständig ein wachsames Auge haben, die Zeitungsberichte zur bestimmten Zeit prompt und zuverlässig an die Kammer einsenden, auch was sonst die Kammer von ihnen zu wissen verlangt, ohne Verzögerung pflichtmässig anzeigen und ausrichten [17]).

Bei den Verhandlungen über die Städteordnung von 1808 wurde noch auf die Einmischung der Garnisonchefs in die Polizei- und Kommunalangelegenheiten hingewiesen. Der Soldat sei kein Mitglied des Bürgerverbandes einer Stadt, denn er gehöre dem Staate an, sondern nur zufälliger Bewohner derselben, der zu den polizeilichen Anstalten nichts beitrage, obgleich er ihre Vortheile mit geniesse. Woher komme ihm also das Recht der Einmischung in die Verwaltung derselben? Und wenn er auch die Verpflichtung habe, als der stärkere Arm der Ortspolizei dienstbar zu

---

17) Instruktion vor alle und jede Krieges- und Steuer-Kommissarien vom 6. Mai 1712 (C. C. M. III, 1. S. 287 ff.). Instruktion für die Steuerräthe in der Neumark vom 18. Juni 1766 (Hoffmann, Repertorium der Landesgesetze; erste Fortsetzung 1802. S. 246 ff.). Eine weitere Instruktion ist mir nicht bekannt; es ist auffallend, dass die frühere Instruktion für das ganze Staatsgebiet erlassen war, und die spätere nur auf einen einzelnen Kammerbezirk sich bezieht; es unterliegt aber keinem Zweifel, dass gleichzeitig mit der letzteren auch für die übrigen Provinzen Instruktionen erlassen worden sind, wie Bassewitz I, 89 solches für die Kurmark ausdrücklich bezeugt; diese ist vom 1. August 1766, bisher ungedruckt, und findet sich in Urschrift im Archiv der Regierung zu Potsdam; es ist höchst wahrscheinlich, dass diese verschiedenen Instruktionen im Grossen und Ganzen unter einander übereinstimmten.

sein, so entstehe doch daraus für ihn kein Recht, den Kommandostab in bürgerlichen Angelegenheiten zu ergreifen, und aus einer assistirenden eine dirigirende Behörde zu werden. Daraus sei der Erfolg hervorgegangen, dass kein rechtlicher und tüchtiger Bürger sich dazu verstehen wolle, den Posten eines Bürgermeisters oder Rathsherrn in einer kleinen Stadt anzunehmen, weil der Garnison-Chef es sich herausnehmen dürfe, ihn in ein untergeordnetes Verhältniss zu stellen, grobe Vorwürfe zu machen, und wohl mitunter ihn zu misshandeln. Wie weit es damit gehen könne, habe die Erfahrung alter und neuer, selbst der neuesten Zeit sattsam dargethan.

BIBLIOTHECA
REGIA
MONACENSIS

# V. DAS PLATTE LAND.

## 1. DIE KREISVERWALTUNG[18]).

Die Kreisverwaltung bezog sich auf das gesammte platte Land, nicht nur auf die gutsherrlichen, sondern auch auf die landesherrlichen Gebiete, so dass gleichmässig die Rittergüter und die Domänenämter in derselben begriffen waren. Es bildete wenigstens die Ausnahme, wenn die Domänenämter in Ostpreussen, wie ein Bericht des Ministers von Schrötter

18) v. Lamotte, Von den Landräthen in der Kurmark (Abhandlungen II, 3 (1793) S. 1 ff.) v. Lamotte, Von den Kreisdeputirten (Prakt. Beiträge II (1785) S. 27 ff.); v. Lamotte, Von den Diäten, welche aus den Kreiskassen gezahlt werden (Prakt. Beiträge I, 203 ff.); v. Lancizolle, Königthum und Landstände in Preussen (1846) S. 90 ff.; v. Bassewitz I, 87 ff., 159 ff. — Instruktion für die Landräthe in der Neumark vom 21. Juni 1766 (Rabe, I, 3, S. 240 ff.); Kab.-Ord. vom 2. November 1743 (Roedenbeck, I, 273, danach Preuss, I, 451); Instruktion für die Landräthe in der Kurmark vom 1. August 1766 (v. Lamotte a. a. O. S. 56 ff.); die beiden Instruktionen stimmen in der Anordnung und im Inhalt fast wörtlich überein, nur findet sich in der Neumärkischen Instruktion ein kurzer Paragraph über Feuer-Societät, der in der kurmärkischen fehlt; es unterliegt keinem Zweifel, dass auch die übrigen bisher nicht veröffentlichten Instruktionen nur in untergeordneten Beziehungen abweichen werden. Von der Einführung der Landräthe in das Fürstenthum Münster handelt die noch ungedruckte, abschriftlich vorliegende Denkschrift des Freiherrn von Stein: Ueber die Bildung der Polizei- und Finanzbehörden für das platte Land und die Mediatstädte (ohne Datum). Vgl. Note 9.

vom 5. März 1806 und ein Bericht der Litthauischen Regierung vom 15. Juli 1809 des Näheren ergiebt, direkt unter den Kriegs- und Domänen-Kammern standen. Dagegen waren die Immediatstädte mit der durch die Einführung der Accise herbeigeführten gänzlichen Verschiedenheit des Abgabensystems von Stadt und Land aus dem Kreisverbande ausgeschieden. Die Mediatstädte hatten ursprünglich in jeder Hinsicht zum platten Lande gehört; erst die Einführung der Accise in der zweiten Hälfte des achtzehnten Jahrhunderts hatte ihre Unterordnung unter die Steuerräthe zur Folge gehabt; sie blieben jedoch auch nach dieser Zeit insofern in einer gewissen Verbindung mit der Kreisverwaltung, als sie diejenigen Abgaben und Lasten des platten Landes auch ferner gegen eine Vergütigung bei der Accise mitzutragen hatten, welche nach dem Repartitionsmassstabe der Kontribution aufzubringen waren, wie die Naturallieferungen der Fourage für die Kavallerie, die Stellung des Vorspanns auf Kriegsvorspannpässe und dergleichen mehr; es wurde deshalb noch in den beiden Instruktionen von 1766 sowie auch bis zuletzt in den Bestallungs-Urkunden und Eidesformeln den Landräthen eingeschärft, hinsichtlich sämmtlicher Umlagen und Lasten eine durchgängig gleiche Repartition zwischen den zum platten Lande mit gehörigen Mediatstädten sowie den Aemter- und Ritterschafts-Unterthanen zu halten.

Das Organ dieser Kreisverwaltung war zunächst der Kreistag. Derselbe bestand aus den Rittergutsbesitzern des Kreises, mit Einschluss derjenigen geistlichen Stiftungen, Universitäten und Städte, welche Rittergüter besassen, und auf den Kreistagen nach Massgabe ihrer Verfassung vertreten wurden; insbesondere haben die mit Rittergütern ausgestatteten Städte trotz mancher Anfechtungen ihre kreisständischen Rechte stets aufrecht erhalten. Die bürgerlichen

7*

Rittergutsbesitzer waren zwar früher, sofern nicht die Provinzial-Verfassung ausdrücklich entgegenstand, allgemein zugelassen; die Kab.-Ord. vom 18. Februar 1775 verordnete jedoch, unter Erneuerung des Befehls, dass ohne königliche Genehmigung kein Rittergut an eine Person bürgerlichen Standes verkauft werden solle, dass der künftig durch königlichen Konsens zu solchem Besitz gelangende Eigenthümer bürgerlichen Standes von Sitz und Stimme auf Kreistagen gänzlich auszuschliessen sei; diese Anordnung hatte nun zwar keine rückwirkende Kraft, auch erhielt sich trotz derselben in vielen Kreisen das Herkommen, dass die bürgerlichen Rittergutsbesitzer auf den Kreistagen selbst zugelassen und nur von den kreisständischen Ausschüssen und Aemtern ausgeschlossen wurden. Indessen stellte doch das A. L. R. (II, 9. § 46 ff.) den durchschnittlichen Rechtszustand in der Weise dar, dass das Stimmrecht auf den Kreistagen in der Regel nur den angesessenen Adligen gebühre, und dass bürgerliche Besitzer adliger Güter nur berechtigt seien, ihr Stimmrecht von einem Falle zum andern einem Adligen aufzutragen; die Zulassung Bürgerlicher auf den Kreistagen selbst sollte nach den landrechtlichen Grundsätzen in der Regel nicht einmal in der Weise zulässig sein, dass sie als Stellvertreter oder Bevollmächtigte adliger Mitglieder erscheinen durften; nur die Vormünder der Angesessenen vom Adel, die Deputirten der Magistrate, welche adlige Kämmereigüter besassen und die Generalbevollmächtigten adliger Gutsbesitzer während deren Abwesenheit waren trotz ihres bürgerlichen Standes von den Versammlungen nicht ausgeschlossen. Eine Vertretung der landesherrlichen Domänenämter und ihrer Unterthanen durch Deputirte der Kriegs- und Domänen-Kammern war zwar früher ziemlich häufig gewesen, in der letzten Zeit jedoch fast ganz ausser

Gebrauch gekommen. Von einer Betheiligung der Mediatstädte hatte niemals die Rede sein können, weil sie entweder amtssässig oder rittersässig waren, und daher kreisständische Befugnisse eben so wenig in Anspruch nehmen konnten, wie die amts- und rittersässigen Dörfer; indessen waren trotzdem in früherer Zeit die Kriegs- und Steuerräthe auf den Kreistagen erschienen, um die Rechte der Mediatstädte bei den Zahlungen zu den Kreiskassen wahrzunehmen. Die Anzahl der Güter, welche ein Kreisstand besass, hatte auf sein Stimmrecht keinen Einfluss. Die Kreistage versammelten sich auf Berufung der Landräthe in Folge von Umlaufs-Bekanntmachungen, welche die zu verhandelnden Gegenstände bezeichneten und den Kreisständen mindestens vierzehn Tage vor dem Termin zugehen mussten, regelmässig zu zwei jährlichen Sitzungen, von denen die eine zur Revision der Kreiskassen-Rechnungen des abgelaufenen, die andere zur Festsetzung des Etats für das kommende Rechnungsjahr bestimmt war; in manchen Kreisen bestand übrigens der Gebrauch, bei minder wichtigen Gegenständen eine schriftliche Abstimmung herbeizuführen. Den Kammern war von den abzuhaltenden Kreistagen, und von den Verhandlungsgegenständen Anzeige zu machen, die Protokolle mussten an dieselben eingesendet werden, die Beschlüsse bedurften der Bestätigung.

Die Wirksamkeit der Kreisstände bezog sich hauptsächlich auf die Feststellung derjenigen Grundsätze, nach welchen die vom Kreise aufzubringenden direkten Steuern und Leistungen, die nicht schon ihren festen Vertheilungsfuss hatten, umgelegt werden sollten, auf die Kuratel der Kreiskassen, und auf die Verwendung des nach Abzug der an die königlichen Kassen zu zahlenden Beiträge verbleibenden Rests; die Kreisstände hatten daneben mit dem Deichwesen, den Hypotheken-Registraturen, dem Feuersocietätswesen, der Landarmenver-

waltung, und dem landschaftlichen Kreditwerk zu thun; sie waren endlich auch befugt Wünsche und Anträge, welche den Zustand des Kreises betrafen, an die Staatsbehörde gelangen zu lassen. Uebrigens wurde die kreisständische Verfassung auf die in den letzten Zeiten erworbenen neuen Landestheile, insbesondere auf die polnischen Erwerbungen nicht ausgedehnt.

Ein weiteres Organ der Kreisverwaltung war das Landrathsamt. In der Mark entstanden, hatte sich dasselbe im Laufe des achtzehnten Jahrhunderts über das gesammte Staatsgebiet verbreitet; es gab zuletzt nur in Ostfriesland keine Landräthe, jedoch hatten die neuostpreussischen Landräthe, und die fränkischen Kreisdirektoren in sofern eine andere Stellung, als ihre Wirksamkeit sich gleichmässig auf Stadt und Land erstreckte. Dabei kam es mehrfach vor, dass wie im Halberstädtischen ein Landrath mehreren Kreisen vorstand, oder dass wie im Magdeburgischen derselbe Kreis, z. B. der sog. Holzkreis oder der Jerichowsche in mehrere Distrikte zerfiel mit je einem Landrath an der Spitze.

Direkte Ernennungen der Landräthe aus den Rittergutsbesitzern des Kreises auf den Vorschlag der Kammer, wie sie unter Friedrich Wilhelm I. gar nicht selten gewesen waren, kamen später nicht mehr vor; nur für die polnischen Landestheile wurde zunächst die landesherrliche Ernennung in Anspruch genommen, die Wahl Seitens der Kreiseingesessenen jedoch für künftig nach einer noch besonders zu bestimmenden Form in Aussicht gestellt.

Bei den Wahlen der Landräthe durch die Kreisstände kamen jedoch nur die adligen Rittergutsbesitzer aktiv und passiv in Betracht; die bürgerlichen waren, auch wenn sie sonst Kreisstandschaft besassen, schon 1769 von den Landrathswahlen ausgeschlossen, und auch die mit Kreisstandschaft versehenen Städte hatten daran keinen Antheil. Ver-

geblich hatte die kurmärkische Kammer in den Jahren 1765 und 1778 den Versuch gemacht, auf die Direktion der Wahlen durch abgesendete Kommissarien Einfluss zu gewinnen; sie hatte sich dabei auch wesentlich nur auf Deduktionen aus dem Wesen der Landeshoheit zu stützen vermocht; die in früherer Zeit allerdings vorgekommenen Praecedenzfälle waren doch nur vereinzelt gewesen. Die Wahlprotokolle wurden mittelst Berichts von der Kammer dem General-Direktorium, von diesem dem Könige überreicht. Nach ertheilter Approbation wurde die Bestallung vom Könige vollzogen, der ernannte Landrath auf der Kammer vereidigt.

Indessen unterlag doch diese Wahl weitgehenden Beschränkungen, indem namentlich starke Anforderungen an die Qualifikation der Landräthe gestellt wurden. In dieser Hinsicht hatte besonders der im Jahre 1770 genehmigte Plan zur Verbesserung des Kameral- und Finanzwesens angeordnet, „dass zwar den Landständen auch ferner nachzulassen sei, bei erledigten Landrathsstellen andere Subjecta aus ihren Mitteln zur Konfirmation zu präsentiren, dass sie aber zu ihrem eignen und des Kreises Besten bei der Wahl vorzüglich dahin sehn sollten, dass die vorzuschlagenden Subjecta entweder als Referendarien bei den Kammern oder sonst eine gründliche Kenntniss von den landräthlichen Obliegenheiten sich erworben hätten, damit sie in examine bestehn könnten, widrigenfalls die Landstände sich selbst beizumessen hätten, dass für das Mal, ohne auf ihr Wahlrecht zu sehn, ein im Examen gut bestandener Angesessener von Adel als Landrath bestellt werden würde.“ Die §§ 1 u. 9 des Entwurfs der Instruktion für die Ober-Examinations-Kommission vom 12. Februar 1770 stimmten damit überein, denn nach § 1 sollte die Kommission insbesondere auch Diejenigen, welche Landräthe werden wollten, und zwar unter

dem Vorsitze des Provinzialministers examiniren, und nach § 9 sollten zwar diejenigen Stände, welche bisher das Wahlrecht der Landräthe gehabt hatten, dasselbe ferner behalten, jedoch kein Landrath eher in seinem Posten bestätigt werden, bevor er nicht von gedachter Kommission über diejenigen Materien, die ein Landrath wissen müsste, examinirt worden sei, und zwei Relationen aus den Akten angefertigt habe. Demgemäss hat auch bereits ein Reskript des General-Direktoriums vom 3. März 1770 einen im Teltowschen Kreise zum Landrath Gewählten an die Kommission verwiesen. Es kann jedoch aus den Personalverhältnissen der im Jahre 1806 im Amte befindlichen Landräthe, über deren Leistungsfähigkeit übrigens vielfach geklagt wurde, der Nachweis geführt werden, dass die Anordnung später nicht allgemein befolgt worden ist.

Eine andere Einschränkung des Wahlrechts betrifft das Alter der zu wählenden Landräthe; insbesondere Friedrich der Grosse hatte eine ganz entschiedene Abneigung gegen junge Landräthe, er verlangte dass sie das Alter von 40, wenigstens von 35 Jahren haben müssten, andernfalls seien sie zu jung und schickten sich nicht zu Landräthen; er wolle keine Kinder und junge Naseweise. Die den letzten Ausdruck enthaltende Kab.-Ord. vom 27. September 1779 war übrigens dadurch veranlasst worden, dass ein junger Landrath im Kreise Lebus über das Vorhandensein von Heuschrecken berichtet und den Unglauben des Königs durch die Einsendung einer Schachtel bekämpfen zu müssen geglaubt hatte, aus der beim Oeffnen einige Heuschrecken im Zimmer umherflogen. Aber auch später hatte Stein als westphälischer Kammerpräsident grosse Mühe, den damals allerdings sehr jungen spätern Oberpräsidenten v. Vincke als Landrath durchzusetzen.

Die Landräthe hatten nun zunächst die Verhandlungen

der Kreistage zu leiten, und die kreisständischen Geschäfte zu verwalten; indessen war doch die kommunale Bedeutung des Kreisverbandes damals eine äusserst geringe. Der Schwerpunkt der landräthlichen Stellung lag bereits völlig auf dem Gebiete der Staatsverwaltung, nur dass die Funktionen dieser Verwaltung zum Theil andere waren als heutzutage. Die Landräthe hatten nach den Instruktionen von 1766, die den gleichzeitigen steuerräthlichen Instruktionen völlig analog waren, zunächst mit dem Kontributionswesen, der Kavallerie-Verpflegung, dem Lehnscanon, und der Aushebung der Rekruten aus den Kantons zu thun; sie sollten sodann von dem Zustand ihrer Kreise die nöthigen Nachrichten und Tabellen beschaffen, keine Bauer- und Kossäthen-Nahrungen noch sonstige Feuerstellen eingehn lassen, auch nicht gestatten, dass die Herrschaften Bauern auskaufen, Erndteberichte erstatten, für Fourage und Vorspann sorgen, die Kinder auf dem Lande zum Spinnen anhalten, die Veterinärpolizei handhaben, die Pflanzung von Obstbäumen, den Flachs- und Hanfbau, den Hopfenbau, den Anbau der Kartoffeln, Rüben und anderer Gartenfrüchte, sowie der Farbe- und Futterkräuter befördern; sie sollten endlich Brandschäden besichtigen, Feuersocietäten einrichten, neue Bauten in den Dörfern beaufsichtigen, die Unterhaltung und Besserung der Landstrassen und Wege besorgen, die Beobachtung der Gesinde-, Hirten- und Schäferordnungen einschärfen, und überhaupt auf gute Ordnung im Kreise und auf Veranstaltung alles dessen halten, was zur Landespolizei gehört, als Anordnung der Nachtwachen, Verbesserung der Feuergeräthschaften, Wegschaffung der Vagabunden, Unterhaltung der Dorfarmen und dergleichen mehr. Das neuostpreussische Patent formulirte den Geschäftskreis der Landräthe in mehr principieller Fassung: „der Landrath“, heisst es hier, „ist den Kammern

untergeordnet und in allen von diesen abhängenden Angelegenheiten, mit Ausschluss der eigentlichen Oekonomie in den Domänen, die erste Instanz nächst der Obrigkeit jedes Orts“. Eine systematische Aufzählung der landräthlichen Funktionen findet sich namentlich auch in der Stein'schen Denkschrift Ueber die Bildung der Polizei- und Finanzbehörden für das platte Land und die Mediatstädte des Fürstenthums Münster.

Die Unterordnung unter rein staatliche Behörden war bereits eine ganz feste geworden. Die Instruktionen wiesen die Landräthe ausdrücklich an, Alles Dasjenige, was ihnen von der vorgesetzten Kriegs- und Domänen-Kammer anbefohlen würde, auf das punktuellste und mit aller Solidität und Promptitude zur Ausführung zu bringen, und sich unnützer Widersprüche gänzlich zu enthalten, in dem Falle aber, dass sie gegründete Einwendungen zu haben vermeinten auf eine vernünftige und solide Art ihre Meinung der Kammer zu eröffnen, und hiernächst des Bescheids zu gewärtigen. Die Kab.-Ord. vom 9. Januar 1780 wies die kurmärkische Kammer ausdrücklich an, ein scharfes Auge auf die Landräthe zu haben, dass sie ihre Funktionen mit allem Fleiss und mit aller Exactitude wahrnähmen und die Kab.-Ord. vom 16. August 1781 schärfte noch besonders ein, dass die Landräthe in Ausübung ihrer Amtspflichten von den Ständen auf keine Weise gehindert und gestört würden.

Es war auch von jeher darauf gehalten worden, dass sich die Landräthe soviel als möglich an den Arbeiten der Kammern betheiligten. Insbesondere hatte Friedrich der Grosse durch die Kab.-Ord. vom 2. November 1743, unter Hinweis auf ähnliche Massnahmen seines Vaters, angeordnet, dass sämmtliche kurmärkischen Landräthe in der Kammer Sitz und Stimme haben, und so oft sie nach Berlin kämen, den Sessionen beiwohnen und vom Präsidium in Arbeit ge-

setzt werden sollten, um sich mit allen bei der Kammer vorkommenden Sachen bekannt zu machen, und einen gehörigen Begriff von den Principien zu erlangen, wonach die Geschäfte traktirt würden. Andererseits waren die Landräthe von jeher als vorzugsweise zur Besetzung höherer Verwaltungsposten geeignet betrachtet worden. Im Anschluss an viele ähnliche Aeusserungen aus früherer Zeit hatte insbesondere auch die Kab.-Ord. vom 2. November 1743 denjenigen Landräthen, die sich bei den Kammerarbeiten vorzugsweise betheiligten, die Aussicht eröffnet, dass sie bei Gelegenheit zu importanten Chargen befördert werden sollten; in den Instruktionen von 1766 hiess es aber ganz allgemein, „dass der König auf diejenigen Landräthe, welche ihr devoir thun und sich zu distinguiren auf alle Weise gelegen sein liessen, besondere Rücksicht nehmen, und sie bei vorfallenden Vakanzen, es sei bei dem General-Direktorium oder bei den Kammern zu placiren, sich angelegen sein lassen werde"; wie dann insbesondre die Präsidentenstellen vorzugsweise mit Landräthen besetzt wurden. Der Plan von 1770 schlug übrigens vor, dass aus jeder Provinz der beste von den Landräthen und einer der geschicktesten Räthe von der Kammer ein halbes Jahr nach Berlin einberufen würden, um beim General-Direktorium zu arbeiten, und dadurch den König in den Stand zu setzen, mit den brauchbarsten vom Adel die vakant werdenden Präsidentenstellen, wie auch mit selbigen und den Bürgerlichen die Direktorenstellen bei den Kammern tüchtig und zuverlässig zu besetzen.

Die Kreis-Deputirten, welche gleichfalls aus der Mitte der adligen Rittergutsbesitzer erwählt, und dann vom General-Direktorium bestätigt wurden, hatten theils an Stelle der Kreistage einzelne Geschäfte derselben wahrzunehmen, theils den Landrath bei der Verwaltung seines Amtes zu unterstützen. In Neuostpreussen gab es besondere Kreisräthe.

Endlich gehörten zu den Organen der Kreisverwaltung noch die von den Ständen gewählten, von den Behörden bestätigten Kreissyndici, wo solche vorkamen, die Kreiseinnehmer oder Kreiskassenrendanten, die Kreiskassenkontroleure und die Kreissekretäre.

## 2. DIE DOMANIAL- UND GUTSHERRLICHE VERWALTUNG.

An der Lokalverwaltung, welche damals ebensowohl auf die Ortspolizei als auch auf die Gerichtsbarkeit erster Instanz sich erstreckte, hatte der Staat nur als Domänen- und Forstfiskus einen unmittelbaren Antheil[19]).

Diese Verwaltung schloss sich an den wirthschaftlichen Organismus auf das Engste an, dieser aber war wiederum durch die Art der Bewirthschaftung bedingt. Das früheste System war die wirthschaftliche Selbstadministration Seitens des Staats. Demgemäss zerfiel z. B. das Herzogthum Magdeburg in vorpreussischer Zeit in sieben grosse Aemter, unter denen das Amt Giebichenstein das wichtigste war, welches wiederum aus sechs Vorwerken zu Giebichenstein, Langenbogen, Granau, Lettin, Nietleben und Seeben nebst den dazu gehörigen Dörfern und einer Anzahl von Mediatstädten,

---

19) v. Lamotte, Von den Domänen-Beamten in der Kurmark (Abhandl. Th. II (1794) S. 226 ff. — (Fischbach) Von der jetzigen königl. preuss. Oekonomie- und Justiz-Amts-Einrichtung (Hist. polit. Beiträge Th. I (1781 S. 60—68.) Historische Nachrichten von den durch zergliederte Vorwerke entstandenen Dörfern (a. a. O. S. 53—59). Von der verbesserten Einrichtung der brandenb. preuss. Domänen bis zum Antritt der Regierung König Friedrich Wilhelms I; (a. a. O. Th. II, Bd. 1 (1782) S. 7—182 vornehmlich über die Erbpacht, mit einigen 50 Beilagen) Fortsetzung der Geschichte von der verbesserten Einrichtung etc. bis zum Jahre 1723 (a. a. O. Th. III, Bd. 1. (1784) S. 13—168, mit 32 Beilagen). Dreyhaupt, Beschreibung des Saalkreises Th. II, S. 851 ff.

Neumarkt, Glaucha, Löbejün und Könnern bestand, und in der Weise administrirt wurde, dass unter einem Amtshauptmann ein Amtsvogt, später Amtmann, als Landrichter fungirte, der ursprünglich dem amtssässigen Adel angehört hatte, später aber ein Literatus war, während ein Obergleitsmann, der einen Amtsschreiber zum Gehülfen hatte, die Oekonomie und die Geldeinnahmen von Erbzinsen, Zöllen und andern Gefällen besorgte. Indessen so sehr dieses Villikationssystem den Bedürfnissen einer Lokalverwaltung des platten Landes entsprach, so war dasselbe doch ökonomisch unvortheilhaft, indem es den Staat mit einem grossen Wirthschaftskapital und mit einer Masse von Geschäften belastete, die Uebersicht über den Staatshaushalt erschwerte, und überhaupt zur Verschwendung führte. Diese Art der Domänenbenutzung wurde daher in Preussen im Unterschiede von andern deutschen Staaten um so früher aufgegeben, je erheblicher schon damals die Staatsausgaben insbesondere für das Heer waren, und jemehr die Domänen bei ihrem verhältnissmässig grossen Umfange im Mittelpunkte des finanziellen Systems standen.

Es würde von unabsehbaren Folgen für die Entwicklung der ländlichen Lokalverwaltung gewesen sein, wenn das System der Vererbpachtung zur Durchführung gelangt wäre. Der Kern desselben bestand doch darin, dass die bisherigen Vorwerke dismembrirt und in kleinen Parzellen an die Unterthanen überlassen werden sollten, unter Einräumung eines erblichen Nutzungsrechts mit Veräusserungsbefugniss und einer beschränkten Diposition über das Gut selbst, dessen Zerstückelung und wesentliche Veränderung jedoch untersagt blieben: alles das gegen die Entrichtung eines Erbstandgeldes, welches sich als Theil des vollen Kaufpreises, und eines jährlichen Canons, welcher sich als Verzinsung des Ueberrests vom Kaufgelde ansehn lässt. Dies Erbpachts-

system war finanziell ohne Zweifel unvortheilhaft, da es sich bei demselben nicht sowohl um eine Verpachtung als um einen Verkauf handelte, bei welchem Diejenigen, die damals bei Gelde waren, sich zu verhältnissmässig niedrigen Preisen des staatlichen Grundeigenthums bemächtigt haben würden. Das System würde aber den volkswirthschaftlichen Vortheil einer Umgestaltung der ländlichen Besitzverhältnisse im Sinne der Bildung zahlreicher mittlerer Bauerhöfe gehabt haben. Und daraus hätte sich wiederum eine Verbesserung der Organisation des platten Landes mit Nothwendigkeit ergeben. In der That hat auch bereits Luben, der doch überhaupt von höhern Gesichtspunkten ausging, als vielfach angenommen wird, diese Folge fest ins Auge gefasst. Er wirft am Schlusse seines Projekts vom 11. Mai 1700 einen Blick auf die bisherigen Verwaltungszustände, erklärt dieselben für unbefriedigend und räth zur Anstellung besoldeter lebenslänglicher Berufsbeamten. „So wäre nöthig, dass man bemittelte, verständige, gelehrte und ansehnliche Leute, welche sich Autorität machen können, zu Beamten machte, die mit der oeconomia rurali, indem die Vorwerker besetzet würden, nichts anders zu thun hätten, als die Justiz zu administriren, und die Fixa, woraus alsdann alle Amtseinkünfte bestehn würden, beizutreiben." Er sucht dann weiter auszuführen, dass aus einer solchen Einrichtung eine intensivere Staatsverwaltung, und eine von persönlichem Interesse freie Fürsorge für die Unterthanen hervorgehen würden [20].

Es war das System der Zeitpacht, welches bereits vor den Versuchen zur Durchführung des Erbpachtsystems, und zwar seit den letzten Regierungsjahren des grossen Kurfürsten ein weites Feld der Anwendung gefunden hatte, und welches

---

20) (Fischbach,) Beiträge II, 1. S. 94 ff. 104.

nunmehr definitiv zum Siege gelangte. Die Form war die Generalverpachtung der Aemter auf sechs Jahre, in der Weise, dass den Generalpächtern anfangs die Afterverpachtung der einzelnen Vorwerke zugestanden hatte, bis Friedrich der Grosse diese letztere verbot, indem er die Kammern anwies, in Fällen, wo dem Generalpächter der Umfang des Amts zu gross sei, Vorwerke zu selbstständiger Verpachtung davon abzuzweigen. Die Verpachtung erfolgte nach den von den Kammern aufgestellten, vom General-Direktorium bestätigten Pachtanschlägen und umfasste insbesondere auch die sämmtlichen dem Fiskus in den sogenannten Amtsdörfern zustehenden Gefälle, Pächte und Dienste. Diesen Pachtamtleuten, welche den Titel Amtmänner oder Oberamtmänner, auch Amtsräthe, Kammerräthe führten, vorzugsweise aber „Beamte“ schlechthin genannt wurden, war nun die politische Administration der Aemter, die Ortspolizei und die Justizpflege erster Instanz gleichsam mit verpachtet, indem sie zur Entschädigung die fructus jurisdictionis bezogen, auch wohl geringe Vergütungen aus der Staatskasse dafür erhielten. Alles wurde unter des Pachtbeamten Namen und Unterschrift ausgefertigt, der auch die Verantwortung dafür trug, soweit von einer solchen überhaupt die Rede war. Nach ihrem Gefallen konnten sie Gerichtshalter, Amtsschreiber und andere Bediente bei den Aemtern annehmen, und ebenso beliebig wieder entlassen. Das System war mithin in demselben Masse für die Staatskasse vortheilhaft, wie für die öffentliche Verwaltung schädlich; es konnte nicht fehlen, dass gegen die landwirthschaftliche Nutzung des Amts das Amt selbst entschieden zurücktrat. Insbesondere mit der Rechtspflege war es schlecht bestellt, da die „Beamten“ als solche von derselben gar nichts oder doch nur sehr wenig verstanden, die von ihnen bestellten Gerichtshalter aber,

obgleich sie vor der Anstellung von dem Justiz-Kollegium unter Zuziehung des Kammer-Justitiars examinirt werden mussten, doch hinsichtlich der Dauer ihres Amts von den „Beamten" durchaus abhängig waren [21]).

Es war daher ein wirklicher Fortschritt, als Friedrich der Grosse nach dem siebenjährigen Kriege diesen Pachtbeamten die Justiz ganz entzog, und dieselbe eigenen Domänen-Justiz-Aemtern übertrug. In allen damals erlassenen Justiz-Aemter-Reglements wird in den verschiedensten Wendungen übereinstimmend ausgeführt, dass die zur Verwaltung der Aemter-Gerichts-Stuben bestellten Justitiarien gar zu sehr von der Willkür der Oekonomie- und Pachtbeamten abhingen, und dadurch zuweilen wohl gar in ihren Amtsgeschäften selbst geniret würden, wodurch dann die Folge entstehe, dass die Ausübung einer wahren, gerechten und unparteiischen Gerichtsbarkeit nicht selten behindert, insbesondere auch die Hypotheken-, Depositen- und Vormundschaftssachen nicht in gehöriger Richtigkeit und Ordnung traktiret würden; Uebelstände, welche umsomehr sich geltend machten, je häufiger von den Oekonomie-Beamten die Justitiarien gewechselt würden. Diese Abhängigkeit sollte nunmehr gänzlich beseitigt, und weil nicht jede Amtsgerichtsstube dem Justitiarius die erforderliche Beschäftigung und Unterhaltung hinlänglich gewähren könne, eine Kombination verschiedener in der Nähe belegener Pachtämter in Absicht der Justizpflege herbeigeführt werden. Demgemäss wurde jedem dieser Distrikte einschliesslich der Mediatstädte ein besonderer Justitiarius oder Gerichtshalter, mit dem Charakter eines Kommissions-Raths oder Justizamtmanns vorgesetzt, der nicht etwa von den mehreren Domänenbeamten gemeinschaftlich,

---

21) Riedel, Brandenb. preuss. Staatshaushalt etc. S. 16, 60, 74.

sondern auf Vorschlag der Kammer und nach stattgefundener Prüfung vor einer gemeinschaftlichen Kommission der Kammer und der Regierung vom General-Direktorium angestellt wurde, eine feste Besoldung bezog und so lange im Amte belassen werden sollte, als er seiner Pflicht Genüge that. Zur Kompetenz dieser Domänen-Justiz-Aemter gehörten alle actus contentiosae et voluntariae jurisdictionis, welche sonst ob qualitatem causae der Kognition eines ordentlichen Richters oder Justiz-Kollegiums unterworfen waren, sowie diejenigen Kameral-Justiz-Sachen, welche in zweiter Instanz vor die Kriegs- und Domänen-Kammer gehörten, die eben in Sachen der Kameral-Justiz regelmässig die erste Instanz bildeten. Jedoch wurden in einigen dieser Reglements die Domänenbeamten für schuldig und befugt erklärt, den Gerichtstagen beizuwohnen, um den Justizbeamten mit Rath und Nachricht beizustehn, ohne jedoch in die eigentliche Administration der Justiz und die Entscheidung der streitigen und rechtshängigen Sachen sich zu mischen. Für gewisse Angelegenheiten endlich, insbesondere für Landeshuldigungen, Grenzregulirungen, Annehmung und Verpflichtung neuer Unterthanen, Annehmung der Gemeinde- und Kirchenvorsteher, Einrichtung und Einführung der Prediger, Abnahme der Kirchen- und Gemeinderechnungen sollten der Justiz- und Domänen-Beamte gemeinschaftlich kompetent sein.

Die Einrichtung war, wie aus dem westpreussischen Reglement von 1773 hervorgeht, zu dieser Zeit bereits allgemein geworden [22].

---

22) Patent und Einrichtungs-Reglement wegen der neuen beständigen Justiz-Aemter im Fürstenthum Halberstadt vom 28. Sept. 1766 (N. C. C. IV, 890); abgedruckt als Anhang zu dem Publicandum vom 28. Mai 1767, durch welches das Patent erläutert wird. Revidirte und erweiterte Instruktion für sämmtliche Untergerichte des Fürstenthums Minden etc.

Das Regulativ wegen künftiger Einrichtung des Kammer-Justizwesens vom 12. Februar 1782 handelt gerade in dem von Mylius veröffentlichten Theile ausschliesslich von den Domänen-Justiz-Aemtern. Dasselbe wiederholt zunächst, dass die Aemter-Justitiarien von den Kammern gewählt und von einem Deputirten des Justiz-Kollegiums sowie dem Kammer-Justitiar gemeinsam geprüft werden sollen; erweitert aber im Uebrigen die Einwirkung der höhern Gerichtsbehörden auf die Rechtspflege der Aemter-Justitiarien, indem die Kammern zwar nach wie vor, sowohl in generalibus als in speziellen Prozessen ihres Ressorts befugt sein sollen, Verfügungen und Mandate an die Justiz-Aemter zu erlassen, die gleiche Befugniss aber nunmehr auch den Justiz-Kollegien in Sachen ihres

---

vom 23. März 1768 (N. C. C. IV, 2058). Reglement wegen der zur Erfüllung einer bessern und unparteiischen Rechtspflege auf den königl. Aemtern angeordneten beständigen Justiz-Aemter im Herzogthum Magdeburg vom 26. Mai 1770 (N. C. C. IV, 7047. Rabe I, 4. S. 24.) Reglement für die zur Verwaltung einer prompten und unparteiischen Rechtspflege auf den königl. Aemtern angeordneten beständigen Justiz-Aemter in der Kurmark vom 16. Juni 1770 (N. C. C. IV, 7095. Rabe I, 4. S. 52). Reglement wie es mit Bestellung und Einrichtung beständiger Justiz-Aemter im Königreich Preussen und Provinz Litthauen gehalten werden soll vom 12. Juni 1770 (N. C. C. IV, 7118. Rabe I, 4. S. 63), dazu Deklaration vom 5. Sept. 1777 (N. C. C. VI, 893). Vorläufiges Reglement wegen Verwaltung der Justiz und Rechtspflege in den königl. Domänen-Aemtern in Westpreussen excl. der Distrikte an der Netze vom 28. Juli 1773 (N. C. C. V, 2. S. 385); dazu ein Anhang vom 25. Sept. 1773 (N. C. C. V, 2. S. 2377). Die sämmtlichen Reglements und Patente stimmen dem Inhalte nach im Wesentlichen mit einander überein, das Halberstädtische und Ostpreussische Reglement auch der Form nach. — Publicandum wegen vorläufiger Einrichtung des Justizwesens in den ehemaligen polnischen Distrikten vom 31. März 1796 (N. C. C. X, 123). — Reglement wegen Einrichtung der Inquisitoriate etc. in der Provinz Südpreussen (N. C. C. X, 163 ff.) — Patent wegen Einrichtung des Justizwesens in Neuostpreussen vom 23. April 1797 (N. C. C. X, 1095.) Konstitution wegen Einrichtung der Untergerichte in der Provinz Neuostpreussen vom 21. Sept. 1797 (N. C. C. X, 1371.) — Regulativ wegen künftiger Einrichtung des Kammer-Justizwesens vom 12. Febr. 1782 (N. C. C. VII, 838).

Ressorts zustehn soll. Daher sollen auch die Justiz-Visitationen bei den Domänen-Justiz-Aemtern künftig sowohl durch die Justiz-Kollegien als durch die Kammern geschehn. Zur Vermeidung von Kollisionen sollen diejenigen Angelegenheiten, welche die jura privata der Gerichtseingesessenen betreffen, und ihren Gang in zweiter Instanz an ein Justiz-Kollegium nehmen, ausschliesslich nur zur Visitation der Justiz-Kollegien gehören. Die Visitationen in Deposital-, Hypotheken- und Vormundschaftssachen gehören zur gemeinschaftlichen Kompetenz. Jedes Kollegium soll besonders visitiren, jedoch dem andern von den dasselbe berührenden Resultaten Kenntniss geben.

Indessen so heilsam vom Standpunkte der Rechtspflege aus die Errichtung der Domänen-Justiz-Aemter sich darstellt, so lässt sich doch nicht verkennen, dass die Stellung der Domänen-Beamten als Ortsobrigkeiten dadurch stark erschüttert wurde. Sie waren eben nur noch auf die Ortspolizei, auf Landeskulturpflege, auf die Handhabung des Gesindezwanges und auf die Beitreibung der Gefälle angewiesen, und konnten jedenfalls von einer so beschränkten Basis aus längst nicht mehr als geeignet erscheinen, um die Lokalverwaltung des gesammten platten Landes, wie Solches in andern deutschen Ländern geschehn war, in ihrer Hand zu vereinigen.

Dem stand freilich die seit Jahrhunderten bestehende Gesellschafts-Verfassung des platten Landes ohnehin entgegen. Denn nirgends hatte der Feudalismus stärkere Wurzeln getrieben, als in den Gebieten des deutschen Ostens, die den Hauptbestandtheil des preussischen Staats insbesondere in damaliger Zeit bildeten. In demselben Maasse als das Ständethum in Preussen früher als irgendwo sonst aus der Central- und Provinzialregierung verdrängt war, machte sich dasselbe auf den untern Stufen des Staatslebens geltend.

Der preussische Staat, so hat man es treffend bezeichnet, endete noch immer im Landrath, unter dem es ein weiteres rein staatliches Organ nicht gab, unter dem sich vielmehr noch immer in breiten Massen der festgegliederte Patrimonialstaat lagerte. Der Grund dafür lag in dem Umstande, dass es der Ritterschaft in diesen grösstentheils durch Eroberung gewonnenen Gebieten in höherem Masse als sonst gelungen war, den weitaus grössten Theil des platten Landes in persönlicher und dinglicher Beziehung sich zu unterwerfen, die Grundstücke entweder als herrschendes Hoffeld in unmittelbaren, oder als unterthäniges Bauernfeld in mittelbaren Besitz zu bringen, und der Bevölkerung die verschiedensten Abhängigkeitsverhältnisse aufzuerlegen. Man kann sogar vielfach nicht einmal sagen, dass die Rittergüter wie anderswo durch Trennung von den Gemeinden entstanden seien, vielfach waren die Gemeinden grösstentheils erst auf Gutsterritorium angelegt. Es lag das in der Art und Weise der Kolonisation, welche regelmässig in der Ueberweisung der gesammten Flur an einen Grundherrn bestanden hatte. Dazu kam nun noch, dass die Rittergüter selbst unverhältnissmässig gross, die bäuerlichen Besitzungen in demselben Maasse klein waren; es hatte zunächst die relative Unfruchtbarkeit und die geringe Volkszahl von selbst dahin geführt, dass von vornherein sehr grosse Flächen zur Hofsaat ausgesondert wurden, was sich noch steigerte, als mit dem Emporblühn der Grosswirthschaft im nördlichen Deutschland zu Ende des sechszehnten Jahrhunderts immer mehr Forst- und Weidestrecken zu Neuland und Vorwerken umgeschaffen wurden. Es war nun bei den Verhältnissen der öffentlichen Gewalt im Mittelalter auch das ganz natürlich, dass aus der wirthschaftlichen Herrschaft eine politische, aus dem dominium ein imperium sich entwickelt hatte, dass die Hintersassen

zu Unterthanen geworden waren, und dass in den Händen der Rittergutsbesitzer jene patrimoniale Gerichtsbarkeit, jene patrimoniale Polizei, und jene patrimoniale Kirchengewalt, welche über den kanonischen Begriff des Patronatsrechts so wesentlich hinausgeht, sich bildete. Die Rittergüter waren eben zu kleinen Staaten geworden, deren Gebiete oft geradezu Gerichte genannt wurden, wie man sich z. B. verpflichtete, in den Gerichten der Ritterschaft keine neuen Zölle anzulegen, während umgekehrt die kleinen Staaten eigentlich nur grosse Rittergüter waren. Es hat kaum jemals eine Verfassung gegeben, die in gleichem Maasse als das unmittelbare Ergebniss der herrschenden Gesellschaftsordnung bezeichnet werden könnte.

Nur hinsichtlich der Rechtspflege war eine theilweise Umgestaltung dieses Organismus staatlicherseits bereits herbeigeführt worden. Schon das Ressort-Reglement hatte vorgeschrieben, dass wie die Justitiarien auf den Aemtern, so auch die derer von Adel mit Einschluss der Justizbürgermeister und Richter in den Mediatstädten, vor ihrer Anstellung von dem Justiz-Kollegium (nicht auch vom Kammer-Justitiar) geprüft werden sollten. Und das Notifikations-Patent vom 28. September 1772, welches sämmtliche preussische Justizgesetze und die ganze Justizverfassung in Westpreussen einführte, hatte den allgemeinen Grundsatz aufgestellt, dass alle Patrimonialgerichtsbarkeit durch einen geprüften Justitiar verwaltet werden müsse. Das A. L. R. endlich formulirte ein förmliches System von Maassnahmen gegen Missbräuche. Aus der Belehnung mit der Gerichtsbarkeit, heisst es im A. L. R., folgt noch nicht das Recht zur eignen Ausübung derselben. Wer die ihm verliehene Gerichtsbarkeit in eigener Person ausüben will, muss sich dazu auf die in den Gesetzen zur Erlangung eines richterlichen Amts überhaupt vorgeschriebene Art ge-

schickt machen, und nach überstandener Prüfung zur Führung desselben dem Staate besonders verpflichtet werden; doch ist derjenige Gutsbesitzer, der vormals eine Richterstelle verwaltet, und seine Dimission nachgesucht und ohne Einschränkung erhalten hat, berechtigt, die ihm zustehende Patrimonialgerichtsbarkeit selbst auszuüben; in seinen eignen Sachen kann jedoch der, welcher seine Gerichtsbarkeit durch sich selbst ausübt, niemals Richter sein, sondern muss dieselben der Untersuchung und Entscheidung des Obergerichts der Provinz überlassen. Wer seine Gerichtsbarkeit nicht selbst verwalten kann, oder will, muss einen vom Staate geprüften und tüchtig befundenen Gerichtshalter bestellen, der nicht etwa bloss in vorkommenden einzelnen Fällen gegen Diäten zugezogen werden darf, sondern zur Verwaltung der Jurisdiktion überhaupt förmlich bestellt und verpflichtet werden muss; indessen war die Dauer des Verhältnisses nach dem Reskript vom 27. Januar 1798 nur auf die Besitzzeit des Gutsherrn beschränkt. Uebrigens steht jeder Unterrichter in Ansehung seiner Amtsgeschäfte unter der Direktion des Staats, und kann insbesondere nur bei den vorgesetzten Gerichten oder Landeskollegien wegen seiner Amtsführung belangt, in Untersuchung genommen, bestraft, oder seines Amts entsetzt werden. (A. L. R. II, 17. § 73 ff.)

Es war dann zwar noch weiter verordnet, dass in Gegenden, wo es an tauglichen Subjekten zur Uebernehmung der einzelnen Gerichtsverwaltungen mangelte, die Jurisdiktionsherren sich zur Bestellung eines gemeinschaftlichen Gerichtshalters vereinigen sollten (a. a. O. § 80). Es war auch in der That in einigen Gegenden, insbesondere in West- und Ostpreussen mit Zusammenziehung mehrerer solcher Patrimonialgerichte in gemeinschaftliche Kreisgerichte der Anfang gemacht, und die Kab.-Ord. vom 8. März 1798 drang darauf,

nicht nur in jenen Provinzen damit fortzufahren, sondern auch in allen übrigen Provinzen durch die Landesjustizkollegien, welche sich darüber mit den Ständen zusammenthun müssten, ähnliche Anstalten zu Stande zu bringen, indem die Gutsherrn noch ausdrücklich darauf hingewiesen wurden, dass ihre Rechte und Privilegien dadurch keineswegs geschmälert, vielmehr die Lasten der Jurisdiktionen vertheilt und das Zutrauen der Unterthanen zur Justizpflege, als das festeste Band zwischen Gutsherrschaft und Unterthanen, dadurch gestärkt werden würde; ein Reskript des Grosskanzlers vom 21. März 1798 wies dann das Kammergericht noch ausdrücklich an, mit Deputirten der Stände, etwa mit den zur Bearbeitung des Provinzialgesetzbuchs ernannten, über die zweckmässigste Art der Einführung solcher Kreisgerichte Rücksprache zu nehmen. Indessen hatte diese Anregung weder bei den Behörden noch bei den Ständen nachhaltigen Erfolg. Insbesondere sprach sich auch die ostpreussische Regierung in einem Berichte an den Grosskanzler vom 10. Juli 1798 in sehr ausführlicher Darlegung gegen die generelle Einführung aus, namentlich auch deshalb, weil nach der bestehenden Verfassung die Gerichtshalter lediglich als die Geschäftsträger derjenigen Gutsherren anzusehn seien, die das Geschäft entweder nicht ausführen könnten, oder nicht ausführen wollten, und weil nun bei Einrichtung der Kreisgerichte, denjenigen Gutsbesitzern, welche die Fähigkeit hätten, die ihnen verliehene Gerichtsbarkeit selbst zu verwalten, diese Befugniss genommen würde[23]).

---

23) Kab. Ord. vom 8. März 1798 und Reskript des Grosskanzlers vom 21. ejusd. bei Rabe V, 84 ff. Die Verhandlungen über die Reform der Patrimonialgerichte bei Stengel, Beiträge, insbesondere Bericht der ostfriesischen Regierung vom 23. April 1798 (VII, 17); der ostpreussischen Regierung vom 10. Juli 1798 (a. a. O., auch bei Rabe V, 163); der

Man war jedoch in einzelnen Gegenden bereits weiter gegangen, indem in Westpreussen eine Vereinigung der Justiz-Aemter mit den städtischen Gerichten durch die Bildung von Land- und Stadtgerichten, unter möglichster Wahrung der den Städten zustehenden Wahlrechte, für Neuostpreussen eine Vereinigung der Domanial-, städtischen und adligen Gerichtsbarkeiten durch die Bildung von Kreisgerichten, die übrigens wie die Land- und Stadtgerichte nur aus einem Richter bestehn sollten, angeordnet wurde.

Die Tendenzen zu einer Justiz-Reform waren vor 1806 sehr viel stärker, als unmittelbar nachher, sie traten damals sogar gänzlich zurück; von irgend einer maassgebenden Thätigkeit des Justiz-Ministeriums war in den Jahren 1808 bis 1812 Nichts zu spüren.

## 3. DIE LANDGEMEINDEN.

Es kann auffallen, dass in dem System dieser socialen Verhältnisse für eine Landgemeinde überhaupt noch Raum war. Und für eine Gemeinde in unserm heutigen Sinne

---

westpreussischen Regierung vom 10. April 1798 (IX, 391); Bericht der Oberamtsregierung zu Glogau vom 29. Juni 1798 (X, 237). Im Uebrigen Notif.-Patent betr. die Einrichtung des Justizwesens in den von Preussen in Besitz genommenen polnischen Landen vom 28. Sept. 1779 (N. C. C. V, 2. S. 451 ff.) (Rabe I, 4. S. 335). Instruktion für die Patrimonialgerichte in Westpreussen vom 17. Sept. 1773 (N. C. C. V, 2. S. 1847. Rabe I, 8. S. 547 ff.) Reglement für die Untergerichte in Westpreussen vom 20. Aug. 1802 (Rabe, VII, 212). Reglement für die Untergerichte im Brombergischen Departement vom 22. Aug. 1806 (Rabe, XIII, 678). Patent wegen Einrichtung des Justizwesens in Neuostpreussen vom 23. April 1797 (N. C. C. X, 1095). Konstitution wegen Einrichtung der Untergerichte in der Provinz Neuostpreussen vom 21. Sept. 1797 (N. C. C. X, 1371). Reglement wegen künftiger Einrichtung des Justizwesens bei den Ober- und Untergerichten der Kur- und Neumark Brandenburg vom 30. Nov. 1782 (N. C. C. VII, 1870).

wäre das auch in der That nicht der Fall gewesen. Diese ältere Landgemeinde unterschied sich aber nicht bloss von der mittelalterlichen Stadt, sondern von jeder Stadt und Landgemeinde, der ein wahrhafter, ein politischer Gemeindecharakter inne wohnt. Sie war nichts weiter, als ein privatwirthschaftlicher Verband der Grundbesitzer, wie ein solcher durch räumliches Zusammenleben und gemeinsame Bodenkultur gleichsam von selbst hervorgerufen wird. Eine solche Wirthschaftsgemeinde war sogar in jener Zeit noch nothwendiger als heutzutage, weil damals bei fortbestehender Gemeinschaft nicht bloss an der ungetheilten, sondern in gewissem Sinne auch an der getheilten Mark, ein genossenschaftlicher Betrieb des Ackerbaus unumgänglich war, insofern die gemeinsame Benutzung von Wald und Weide, die Gemenglage der Ackerstücke in Verbindung mit dem Dreifeldersystem gemeinsame Festsetzungen über die Aufeinanderfolge der Saaten, die Erndtezeit, den Wechsel von Bau- und Ruhejahren, den Schutz der Felder, die Anstellung von Hirten und Schäfern, die Anlegung von Mühlen und Schmieden gebieterisch erforderten. Mit diesen Funktionen war aber der kommunale Wirkungskreis in der That im Wesentlichen beschlossen. Insbesondere das A. L. R. rechnet zu den Gemeinarbeiten und andern nachbarlichen Pflichten, zu welchen ein jedes Mitglied der Gemeinde Dienste und Beiträge leisten muss, in der Regel nur die Ausbesserung der gemeinschaftlichen Wege und Brücken, die Räumung der Dorf- und gemeinen Feldgräben, die Einhegung der Nachtkoppeln und Viehtriften, den Bau und die Besserung der gemeinschaftlichen Dorfgebäude, wie Schmieden und Hirtenhäuser, die Versorgung der Dorfhirten und anderer im Dienste der Gemeinden stehender Personen, die Versehung der Nachtwachen und die Versorgung des Dorfwächters; die Anhaltung und Bewachung

der Verbrecher, den Transport der Verbrecher und Landstreicher, die sog. Deserteurwachen, das Herbeiholen und Zurückführen des Gerichtshalters, die Unterhaltung des Dorfbullen und Zuchtebers, die Unterhaltung der Dorfspritzen, das Feuerlöschen. Ein Gemeindeverband in diesem Sinne war selbstverständlich in den unfreien Dörfern gerade so gut erforderlich als in den freien.

Es war dann aber ausserdem ganz natürlich, dass diese Angelegenheiten von Denjenigen besorgt wurden, die das meiste Interesse an einer vernünftigen Regelung derselben hatten, und die wenn auch kein Eigenthum so doch ausgedehnte Nutzungsrechte an ihren Stellen besassen. Es konnten jedoch freilich nur die in Grund und Boden Angesessenen und die in Wald und Weide Berechtigten als Gemeindegenossen angesehn werden, die Gemeinde war wie hinsichtlich der Aufgabe, so auch hinsichtlich der Mitgliedschaft eine Realgemeinde. Eine Abstufung der Rechte und Lasten nach Massgabe der Besitzverhältnisse rechtfertigte sich selbst. „Es hat seine Richtigkeit,“ sagt demgemäss Suarez in der Revisio Monitorum, „dass nur die mit bäuerlichen Grundstücken angesessenen Wirthe Mitglieder der Dorfgemeinde sind. Blosse Einlieger, Tagelöhner, Häuslinge, Auszügler sind daher, wenn sie auch Häupter einer Bauernfamilie sind, nicht zu zählen. Die Stimmen sind regulariter nach den Personen der angesessenen Wirthe zu zählen; wenn aber von Rechten und Lasten die Rede ist, die auf die Grösse und den Umfang der Besitzung sich beziehn, so findet eine Ausnahme statt; aus diesem Unterschiede entstehn die verschiedenen Klassen der Gemeindeglieder. Unangesessene Dorfeinwohner tragen in der Regel zu den Gemeinlasten und Diensten nicht bei; nur insofern sie an gewissen Nutzungen z. B. Gemeinweiden participiren“ (Mat. Bd. 80. Bd. 75). Es war dem Wesen

dieser ältern Dorfgemeinde auch ferner ganz entsprechend, dass nach ausdrücklicher Bestimmung des A. L. R. die Gemeinde zum Nachtheil der Rechte der übrigen Dorfseinwohner nichts beschliessen konnte, dass ferner da, wo von Rechten oder Leistungen, welche auf die verschiedenen Klassen der Gemeindeglieder sich bezogen, die Rede war, die Mitglieder der einen Klasse, wenn sie auch an sich eine überwiegende Stimmenmehrheit ausmachten, zum Nachtheil der andern Klassen Nichts festsetzen konnten, dass endlich hinsichtlich derjenigen Geschäfte, welche nur eine einzelne Klasse betraf, auch nur die Mitglieder dieser Klasse zum Stimmen berechtigt waren. Alle Glieder der Dorfgemeinden konnten an der Nutzung der Gemeingründe durch Hütung, Holzung u. s. w. sowie auch an den sonstigen gemeinschaftlichen Nutzungen nach eben dem Maassstabe Theil nehmen, nach welchem sie die gemeinen Lasten zu tragen schuldig waren. Auf Gemeinweiden durfte jeder Dorfseinwohner soviel Vieh treiben, als zur gehörigen Bestellung der Wirthschaft von ihm gehalten werden musste.

Darin machte sich allerdings ein Unterschied zwischen der freien und der grundherrlichen Gemeinde geltend, dass jene einen genossenschaftlichen aus Wahl hervorgegangenen, diese einen von der Grundherrschaft gesetzten Vorstand hatte, der entweder ein eigentlicher Setzschulze oder ein Lehnsschulze war. Der erstere musste nach den landrechtlichen Bestimmungen aus den angesessenen Mitgliedern der Gemeinde genommen werden, indem mehrere Monita darauf hingewiesen hatten, dass die Grundherrschaften häufig ihre Läufer und Livreebedienten zu Dorfrichtern gemacht hätten (Bd. 75). Die Vorsteherschaft haftete aber häufig an dem Besitz eines ländlichen Grundstücks, des sog. Schulzenguts, so dass also die Verbindung obrigkeitlicher Rechte mit dem

Grundeigenthum bis in die unterste Stufe der Verwaltung hinein sich erstreckte: indessen musste doch der neue Besitzer eines solchen Guts, vor Antritt seines Amts der Gerichtsobrigkeit zur Prüfung und Bestätigung vorgestellt werden, in der Weise, dass beim Mangel der erforderlichen Eigenschaften eine von der Herrschaft angeordnete kommissarische Verwaltung stattfand, deren Kosten von dem Lehns- oder Erbschulzen zu tragen waren. Von Wahl war demgemäss keine Rede; zwar hatte ein Monent in Vorschlag gebracht, die Gemeinde solle der Grundherrschaft zwei Mitglieder zum Schulzenamte präsentiren; indessen Grollmann war der Ansicht, dass das den bisherigen Verfassungen zuwider sei, und auch keinen sonderlichen Nutzen stiften würde (Bd. 77). Und in der That erschien bei den unentwickelten Verhältnissen des damaligen Landgemeindewesens der Schulze zunächst als Organ der obrigkeitlichen Gewalt, und erst in zweiter Linie als Organ der Kommunalverwaltung, ganz abgesehn davon, dass die Grundherrschaft eine weitgehende Vormundschaft über die gesammte Kommunalverwaltung ausübte.

Zu den Funktionen des Schulzen gehörte es zunächst, der Gemeinde die landesherrlichen und dorfherrlichen Verfügungen bekannt zu machen, und für deren Befolgung zu sorgen; die Steuern und andern öffentlichen Abgaben einzusammeln und abzuliefern; bei öffentlichen Arbeiten und Diensten, welche die Gemeinde dem Staate zu leisten schuldig war, sowie bei Vertheilung der das Dorf treffenden Einquartirungen die Aufsicht zu führen; bei ausbrechenden Viehseuchen dem Landrathe sofort Anzeige zu machen; Landstreicher zu verhaften und an die Behörde abzuliefern, allen Gewaltthätigkeiten vorzubeugen; die zu seiner Kenntniss gelangenden Uebertretungen der Polizei- und Kriminalgesetze

der Obrigkeit anzuzeigen, und dergleichen mehr. Der Schulze hatte dann ferner bei nöthigen Berathschlagungen die Gemeinde zusammenzurufen, die Versammlung zu dirigiren und den Schluss nach der Mehrheit der Stimmen abzufassen, das Vermögen der Gemeinde zu verwalten und Rechnung darüber abzulegen, etwaige besondere Verwalter der Gemeingüter zu beaufsichtigen und sie zur Rechnungslegung anzuhalten, die im Dienste der Gemeinde stehenden Personen zu ihrer Schuldigkeit anzuhalten u. s. w. Uebrigens unterlag gerade die kommunale Vermögensverwaltung der eingreifenden Beaufsichtigung der Gerichtsobrigkeit, deren Genehmigung insbesondere für den Erwerb unbeweglicher Güter durch lästige Verträge, für die Uebernahme von Pachtungen ausserhalb der Feldflur, zur Veräusserung von Gemeingründen und Gerechtigkeiten, sowie zur Kontrahirung von Schulden nothwendig war.

Dem Schulzen mussten endlich von der Gerichtsobrigkeit wenigstens zwei Schöppen, soviel als möglich angesessene Wirthe, beigeordnet werden, um ihm in seinen Amtsverrichtungen beizustehn und in Fällen der Abwesenheit und Behinderung seine Stelle zu vertreten. Schulze und Schöppen machten zusammen die Dorfgerichte aus, die sich zwar in die Entscheidung streitiger Rechtshändel nicht mischen sollten, die aber für Uebertretungen der innern Dorfpolizeiordnung, bis auf ein Strafmass von einen Thaler kompetent waren, und deren wesentliche Funktion darin bestand, gerichtliche Handlungen, bei denen es auf keine Rechtskenntnisse, sondern auf blosse Beglaubigung ankam, mit Zuziehung eines vereideten Gerichtsschreibers giltig vorzunehmen, unter der Voraussetzung, dass sie solche Verhandlungen zur Beurtheilung der Gesetzmässigkeit oder näheren Berichtigung dem ordentlichen Gerichtshalter ohne Zeitverlust vorlegten.

## 4. DIE VOLLZIEHUNGS-ORGANE [24]).

Die Einrichtung der Landreuter ist uralt, die Ordnung von 1597 setzt dieselbe schon als bestehend voraus. Die Landreuter waren zwar in erster Linie für die Vollziehung gerichtlicher Erkenntnisse bestimmt, die zahlreichen Landreuter-Ordnungen waren Exekutions-Ordnungen, die vom Justiz-Departement ausgingen, und in Folge der ersten Justiz-Reform planmässig vervollkommnet wurden. Indessen hatten doch die Landreuter auch mit der Beitreibung der Steuern zu thun, und standen schon insofern in einem Subordinationsverhältnisse zu den Landräthen; sie wurden dann auch weiter angewiesen, die Landsknechte zu vertreiben (1591), auf Landstreicher, Gesindel, Bettler und Vagabunden zu vigiliren

---

24) Landreuter-Ordnung, wie sie wider Schuldner Exekution thun sollen, vom 1. Juli 1597 (C. C. M. II, 1. 65). Landtags-Abschied vom 23. December 1614 (C. C. M. VI, 1. 254). Neumärkische Landreuter-Ordnung vom 24. September 1646 (C. C. M. II, 1. 139). Neumärkische verbesserte Landreuter-Ordnung vom 11. December 1700 (C. C. M. II, 1. 269). Armen- und Bettler-Ordnung vom 18. März 1701 (C. C. M. V, 8. 58). Patent, wegen der Zigeuner vom 25. Januar 1707 (C. C. M. V, S. 70). Verbesserte Landreuter-Ordnung der Kurmark vom 4. März 1709 (C. C. M. II, 1. 487). Verordnung wegen des Reglements für die Landreuter bei dem Kammergericht vom 15. Juni 1715 (C. C. M. II, 1. 570). Kab.-Ord. vom 9. December 1716 (C. C. M. VI, 2. 169). Instruktion für sämmtliche Obereinnehmer, Dorfeinnehmer und Landreuter im Fürstenthum Halberstadt vom 29. Juli 1751 (N. C. C. I, 113). Landreuter-Ordnung für die Landreuter in der Mittelmark, Ukermark und Priegnitz vom 25. August 1755 (N. C. C. I, 859). Landreuter- und Exekutionsverwalter-Ordnung im Herzogthum Magdeburg vom 8. Juli 1760 (N. C. C. II, 439). Circulare an alle Regierungs- und Justiz-Kollegien, dass zu Kanzleidienern, Botenmeistern, Landreuter-Exekutoren etc. invalide Soldaten genommen werden sollen vom 26. November 1768 (N. C. C. IV, 5041). Circular vom 6. Juli 1769 (N. C. C. IV, 6183). Circular vom 8. Dezember 1780 (N. C. C. VI, 3081). Circular vom 8. Januar 1782 (N. C. C. VII, 669). Circular vom 1. Juli 1782 (N. C. C. VII, 1291).

(1614. 1701. 1707), überhaupt auf die publicirten Edikte und Patente mit aller Wachsamkeit zu halten (1716), insbesondere auf die Durchführung des Hausir-Reglements zu sehn, sowie die Güte des Branntweins und Biers zweimal wöchentlich sowohl in den Kellern als in den Schenken zu probiren (1751); dazwischen wurde die Insinuation der neuen Edikte ihnen abgenommen (1646), die vielmehr hinfort zur Ersparung der Kosten an die Landräthe und von diesen durch die Kreisboten an die Empfänger weiter befördert werden sollten.

Im Uebrigen lässt sich nur soviel ersehn, dass die Landreuter Knechte hatten, die jedoch vorher von den Behörden beeidigt werden mussten, und für deren Excesse und Unrichtigkeiten sie verantwortlich waren. Die Landreuter selbst mussten seit der Zeit nach Beendigung des siebenjährigen Krieges aus invaliden Soldaten genommen werden.

# ZWEITER ABSCHNITT.

# DIE MÄNNER UND DIE IDEEN DER REFORM.

## ZUR ORIENTIRUNG.

Die Reformgesetzgebung war das ausschliessliche Werk des Königthums und des Beamtenthums, das Ergebniss einer freien Ueberzeugung von der Nothwendigkeit einer Umgestaltung im Interesse des Staatswohls, nicht aber die Frucht einer volksthümlichen Bewegung; selbst der Anstoss, der von den Aeltesten der Königsberger Bürgerschaft in Bezug auf die Städteordnung ausging, wollte wenig bedeuten und bewies nur, dass Dasjenige, worauf es eigentlich ankam, in diesen Kreisen noch gar nicht verstanden wurde.

Es bedurfte aber der Katastrophe von 1806, um jene Ueberzeugung zur That werden zu lassen. Unter den massgebenden Beamten des alten Staatswesens gab es sehr tüchtige Männer. Das äusserst ungünstige Urtheil, welches in den beiden Kabinets-Ordres Friedrich Wilhelm's III. vom 23. November 1797 und vom 26. Juli 1800 über den Staatsdienst gefällt wurde, traf jedenfalls die höhern Stufen desselben am wenigsten. Von Schrötter ist bereits die Rede gewesen. Ueber die Minister Graf Reden, v. Angern, Freiherr v. der Reck, und v. Massow hat sich Vincke stets nur mit Worten der grössten Anerkennung ausgesprochen. Ein geradezu über-

schwängliches Lob hat Schön dem Minister v. Struensee gespendet, den er einen Stern erster Grösse, den grössten Staatsmann nannte, den Preussen je gehabt hätte. Und selbst Stein hat gerade mit jenem Grafen v. der Schulenburg-Kehnert, der als General-Kontroleur der Finanzen und ältester Staats-Minister zur Zeit der Katastrophe, übrigens wider seinen Willen an der Spitze der Geschäfte stand, denn er war trotz mehrfacher Abschiedsgesuche im Dienste zurückgehalten, und dessen Name eigentlich nur durch ein unglückliches Wort nach der Schlacht bei Jena auf die Nachwelt gekommen ist, stets im besten amtlichen und menschlichen Einvernehmen gestanden, hat mit ihm insbesondere die Organisation der westphälischen Entschädigungslande durchgeführt, hat auch kein Bedenken getragen, beim Eintritt in das General-Direktorium hinsichtlich der Bank und Seehandlung unter ihm zu dienen, sich auch in den auf die Reorganisation bezüglichen Denkschriften mehrfach auf sein Urtheil berufen, und ihm noch in einem spätern Schreiben an Beyme volle Gerechtigkeit widerfahren lassen.

Einige unter diesen Männern waren auch von der Nothwendigkeit einer Reform schon damals völlig überzeugt. So insbesondere Struensee, der nur an der Möglichkeit der Durchführung zweifelte, worüber er sich ziemlich drastisch in folgender Weise aussprach: „Wie will man A. B. C. von den Missbräuchen überzeugen? Das hängt von zehn antiquen Etats, zwanzig Registraturen, fünfzig Verfassungen, hundert Privilegien und unzähligen persönlichen Rücksichten ab, welche alle miteinander ich allein, da ich nicht Premier-Minister bin, und mein einzelnes Departement zu sehr mit der allgemeinen Schreiberei verflochten ist, nicht umändern und wegräumen kann. Daran wird sich auch Keiner eher machen, als bis ein gewaltiger Stoss von Aussen dazu

zwingt, oder die Verwirrung im innern Geschiebe so arg wird, dass Keiner mehr den Andern versteht, mithin alle die Noth fühlen, zu neuen und einfachen Grundsätzen zu rekurriren. In solchen Sachen ist die Zeit der einzige Reformator, auf den man warten, und von dem man, wenn er kommt, geduldig ertragen muss, ob, bei dem widerstrebenden, verstockten Willen und Mangel an klarer Intelligenz der Menschen, er sanft oder rauh reformirt.“ Nun ist es allerdings ganz richtig, dass Struensee schon seiner Charakteranlage nach zum Reformator im grossen Stile nicht gemacht war; ein Mann, dessen Maxime darin bestand „ungestossen durch das Gedränge der Welt zu kommen“, und der sich damit tröstete „einige Zeit wird die Pastete wohl noch halten,“ würde auch wohl bei dem gewaltigen Stoss von Aussen der durchgreifenden Energie entbehrt haben.

Indessen merkwürdig bleibt es doch, dass kein Einziger von Denen, welche später in hervorragender Weise bei der Reformgesetzgebung thätig geworden sind, und welche sämmtlich, allenfalls mit Ausnahme von Niebuhr, der erst 1806 eintrat, bereits zu den massgebenden Männern des alten Staatswesens gehört hatten, vor dem gewaltigen Stosse irgendwie mit reformatorischen Plänen hervorgetreten ist. Man war vielmehr im Grossen und Ganzen mit den bestehenden Zuständen durchaus zufrieden. Insbesondere Vincke versicherte noch in den ersten Jahren dieses Jahrhunderts, nachdem er England und Frankreich gründlich kennen gelernt hatte, dass man sich nirgends besser, glücklicher und in Wahrheit freier befinde, als in seinem preussischen Vaterlande, welches sich vor allen andern Ländern dem Zwecke der Vollkommenheit am meisten nähere. Selbst Stein ist erst unter dem unmittelbaren Eindrucke der herannahenden Katastrophe, in Folge der verhängnissvollen Wendung der

auswärtigen Politik, und zwar verhältnissmässig spät, nachdem er sich noch im Januar 1806 gegenüber von Vincke beschwichtigend ausgesprochen hatte, zu dem ersten grossen politischen Schritte seines Lebens, zur Abfassung der Denkschrift über die fehlerhafte Organisation des Kabinets und über die Nothwendigkeit der Bildung einer Ministerial-Konferenz (Mai 1806) bestimmt worden, in der er mit ausdrücklichen Worten sagt, dass er zu der Untersuchung des Zustandes der Angelegenheiten dieser Monarchie erst durch die Gefahr, die sie bedrohe, aufgefordert worden sei.

Die Ereignisse bedurften der Männer, die Männer aber auch der Ereignisse [25]).

Man hat das Ganze dieser Reformgesetzgebung vielfach mit dem Ausdrucke der Stein-Hardenbergschen Gesetzgebung bezeichnet.

Indessen muss doch zunächst daran erinnert werden, dass abgesehn von den Jahren 1804—1806, wo die Ressorts keinerlei Berührungspunkte darboten, Stein und Hardenberg niemals gemeinsam in der obersten Staatsverwaltung gewirkt haben, dass es mithin kein einziges Reformgesetz giebt, welches von Beiden unterschrieben ist, für welches Beide die Ehre und die Verantwortlichkeit in Anspruch zu nehmen

---

25) Die Kab.-Ordres vom 23. November 1797 und vom 26. Juli 1800 bei Varnhagen, Hans v. Held S. 85 ff.; auch bei Stephan, Geschichte der preussischen Post S. 386 ff. Die Aeusserungen Vincke's bei v. Bodelschwingh, Das Leben des Ober-Präsidenten Freiherrn v. Vincke Th. I (1853) S. 206, 212, 264. Die Aeusserung Schön's in dem Werke: Aus den Papieren des Ministers und Burggrafen von Marienburg Theodor v. Schön Th. I (1875) S. 30. Die Aeusserungen Struensee's bei Schück, Abhandlungen der schles. Gesellsch. für vaterl. Kultur: hist. Abth.; 1864. Heft 1. S. 27 ff. 40. Ueber das Verhältniss Stein's zum Grafen Schulenburg: Wilmanns, Der Freiherr v. Stein und die Organisation der Erbfürstenthümer Münster und Paderborn (Zeitschrift für preuss. Gesch. und Landeskunde Bd. X (1873) S. 622 ff.)

haben. Die Thatsachen sind ja bekannt genug. Nach der ersten Entlassung Stein's im Januar 1807 blieb Hardenberg bis zum Juli im Ministerium zurück; seine damalige Entlassung führte zum Wiedereintritt Stein's im Oktober 1807; nach der zweiten Entlassung Steins im November 1808 folgte bis zum Juni resp. November 1810 das Ministerium Dohna-Altenstein, nach dessen Entlassung dann Hardenberg als Staatskanzler an die Spitze der Geschäfte trat, in welcher Stellung er bis zu seinem im December 1822 erfolgten Tode verblieb, während Stein bekanntlich niemals wieder in den aktiven Staatsdienst zurückgekehrt ist.

Stein und Hardenberg repräsentirten aber ausserdem, ungeachtet des guten persönlichen Verhältnisses, welches während der Reformperiode zwischen ihnen bestand, — indem Hardenberg vorzugsweise es bewirkt hat, dass Stein im Oktober 1807 zurückberufen wurde, während Stein nach Hardenbergs Wiedereintritt heimliche Zusammenkünfte mit ihm hielt, und seine Projekte mehr als Andere billigte, — dennoch einen sehr tiefgreifenden Gegensatz in den Principien, der sogar in sofern, als der Eine von den Interessen und Lebensbedingungen der Gesammtheit, der Andere aber von den Rechten und Freiheiten des Individuums ausging, ein fundamentaler genannt werden muss. Es soll nun zwar keinen Augenblick verkannt werden, dass beide Gesichtspunkte bei der damaligen Reformgesetzgebung ihr volles Recht hatten, jedenfalls aber waren die Tendenzen der Steinschen Gesetzgebung wesentlich andere als die der Hardenbergschen. Der Ausdruck Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung lässt sich in der That nur nach der negativen Seite hin verwerthen, zur Bezeichnung des Geistes der Reformgesetzgebung überhaupt im Unterschiede von den bisherigen Zuständen; dagegen ist derselbe zur Bezeichnung des positiven

Inhalts dieser Gesetzgebung, wie sich im Einzelnen näher ergeben wird, wissenschaftlich werthlos. Wie übrigens bereits aus diesen Andeutungen hervorgeht, steht für die Organisation der Verwaltung die Steinsche Gesetzgebung weitaus im Vordergrunde, während die Bedeutung der Hardenbergschen wesentlich auf dem socialen Gebiete liegt.

Es beruht im Wesen jeder Reformgesetzgebung, dass sie in der Anwendung der neuen Principien vielfach zu weit geht; schon desshalb weil sich manche ungünstigen Folgen auch bei der umfassendsten Erwägung nicht voraussehn lassen. Die damalige Reformgesetzgebung trägt nun aber noch überdies die Spuren des Dranges und der Eile an sich. Manche Uebelstände hätten sich doch vermeiden lassen, wenn eine gründlichere Erwägung möglich gewesen wäre. Es ist geradezu auffallend, wie sich die Erörterungen über manche Fragen auf der Oberfläche halten, wie man sogar über manche Fundamentalfragen ohne jede Diskussion hinweggegangen ist. Darin liegt auch viel mehr als in der Verstimmung des höhern Alters die Erklärung dafür, dass Stein später so häufig das Gegentheil von Demjenigen gewollt hat, was einst unter seiner Anregung zu Stande gebracht war; seine spätern Erwägungen zeigen häufig ganz klar, dass er erst jetzt dazu gelangt war, eine feste Stellung zu solchen Fragen einzunehmen.

In andern Beziehungen hat man sich auffallend eng an den bestehenden Zustand angeschlossen, und Einrichtungen beibehalten, welche, indem sie zu den veränderten Grundlagen nicht mehr passten, die Anwendung der neuen Gesetze im höchsten Maasse erschwerten.

Insbesondere leidet die gesammte Reformgesetzgebung in formaler Hinsicht an den Unvollkommenheiten der ältern Gesetzgebungs-Technik. Wie im Allgemeinen Landrecht und

in der Allgemeinen Gerichtsordnung, wie in sämmtlichen Verwaltungsgesetzen des achtzehnten Jahrhunderts, so sind auch in den Reformgesetzen, insbesondere in der Städteordnung, mit den Gesetzesbestimmungen die Gesetzesmotive unmittelbar verbunden, den rationes decidendi sogar vielfach die rationes dubitandi beigefügt, und nur allzuhäufig Verheissungen über den zukünftigen Gang der Gesetzgebung gegeben. Es hat auf den ersten Blick etwas ganz Ansprechendes, wenn auf solche Weise ein Einblick in die innere Werkstatt der Gesetzgebung gewährt wird, insbesondere wenn es sich um Motive und Tendenzen handelt, wie sie der Reformgesetzgebung zu Grunde gelegen haben. Der grosse Reiz, den insbesondere die Städteordnung von 1808 noch jetzt auf Jeden ausübt, beruht zum Theil gerade auf dieser Form, die es mit sich bringt, dass die Städteordnung nicht bloss als ein Gesetz, sondern zugleich als eine Ansprache des Königs an das Volk erscheint. Es war eben diese Gesetzgebungsweise eine Eigenthümlichkeit des patriarchalischen Absolutismus, der beim Mangel an einer öffentlichen Diskussion und beim Mangel an Einrichtungen, um neue Gesetze vorher am öffentlichen Bewusstsein zu erproben, sich darauf angewiesen sah, auf solche Weise die Bevölkerung über seine Tendenzen aufzuklären und die innere Zustimmung derselben zu gewinnen. Es bedarf aber keiner Ausführung darüber, dass eine solche Methode dem eigentlichen Zwecke der Gesetzgebung geradezu widerspricht, und dass sie in der Städteordnung um nichts mehr berechtigt ist, als im Landrecht und in der Gerichtsordnung.

Mit den Gesetzen der ältern Zeit theilen die Reformgesetze endlich auch den Mangel einer klaren Formulirung allgemeiner Grundsätze, die Unbestimmtheit in den einzelnen Ausdrücken, eine ängstliche Kasuistik und eine Ausführlich-

keit, welche die Uebersicht erschweren, und immer neue Zweifel hervorrufen. Schon Dahlmann hat von der Städteordnung gesagt, sie leide an dem Gebrechen, welches man gewöhnlich den Verfassungs-Urkunden vorwerfe, ihre Bestimmungen seien nicht selten zu allgemein, und der Fassung fehle es manchmal an Schärfe. Alle diese Gesetze, ganz besonders aber gerade die Städteordnung, machten daher sehr bald umfassende Deklarationen nöthig, die dann wieder das Verständniss ganz ausserordentlich erschwerten. Dieser Umstand hat auch mehr als alles Andere die einfache Uebertragung dieser Gesetze auf die neu und wiedergewonnenen Landestheile verhindert; von der Städteordnung lässt sich das aktenmässig nachweisen. Die sämmtlichen Gesetze der Reformperiode sind daher umgearbeitet, und haben dadurch in technischer Hinsicht ganz unvergleichlich gewonnen; insbesondere sind auf die Redaktion der Städteordnung von 1831 sehr bedeutende Anstrengungen verwendet worden. Erst den Arbeiten des preussischen Staatsraths ist es zu danken, wenn die deutsche Gesetzgebung heutzutage auch in formaler Hinsicht auf derselben Höhe, wie die der anderen Kulturvölker steht.

# I. STEIN.

## A. DAS PROGRAMM.

Das Programm der Stein'schen Verwaltung ist die Denkschrift: „Ueber die zweckmässige Bildung der Obersten und der Provinzial- Finanz- und Polizei-Behörden in der preussischen Monarchie, d. d. Nassau im Junius 1807“ [26]). Dieselbe hat es ausschliesslich mit den Verbänden und der Ordnung derselben auf den verschiedenen Stufen zu thun. Das Ziel ist ein doppeltes, es sollte einerseits eine energische Aktion, Einheit und Kraft in der Staatsverwaltung herbeigeführt, andrerseits aber dem freien Staatsbürgerthume ein Antheil an der öffentlichen Verwaltung gewährt werden, nicht sowohl um deren materielle Leistungen dadurch zu steigern, als vielmehr um die verloren gegangenen Beziehungen des Staats zu seinen Bürgern wieder herzustellen, um in den Unterthanen diejenige Hingabe an das Gemeinwesen zu wecken, die bei der Katastrophe von 1806 so sehr vermisst worden war. Die Behandlung war im Einzelnen eine ungleiche; die Neubildung der Centralbehörden wurde sehr eingehend, die der Provinzialbehörden wesentlich nur unter dem Gesichts-

26) Pertz I, 415 ff.

punkte der Selbstverwaltung besprochen, während den Städten, den Kreisen, insbesondre den Landgemeinden nur kürzere Bemerkungen gewidmet wurden. Die bei Gelegenheit der Reorganisation der Provinzialbehörden gegebenen Ausführungen über die Selbstverwaltung, die niemals in solcher Ausführlichkeit wiederholt worden sind, lauten folgendermassen:

„In die aus besoldeten Beamten bestehenden Landes-Kollegia drängt sich leicht und gewöhnlich ein Miethlingsgeist ein, ein Leben in Formen und Dienstnachweisen, eine Unkunde des Bezirks den man verwaltet, eine Gleichgiltigkeit, oft eine lächerliche Abneigung gegen denselben, eine Furcht vor Veränderungen und Neuerungen, die die Arbeit vermehren, womit die besseren Mitglieder überladen sind, und der die geringhaltigeren sich entziehen. — Ist der Eigenthümer von aller Theilnahme an der Provinzial-Verwaltung ausgeschlossen, so bleibt das Band, das ihn an sein Vaterland bindet unbenutzt; die Kenntnisse welche ihm seine Verhältnisse zu seinen Gütern und Mitbürgern verschaffen, unfruchtbar; seine Wünsche um Verbesserungen, die er einsieht, um Abstellung von Missbräuchen, die ihn drücken, verhallen, oder werden unterdrückt, und seine Musse und Kräfte, die er dem Staat unter gewissen Bestimmungen gern widmen würde, werden auf Genüsse aller Art verwandt, oder in Müssiggang aufgerieben. Es ist wirklich ungereimt zu sehen, dass der Besitzer eines Grundeigenthums oder andern Eigenthums von mehreren Tonnen Goldes eines Einflusses auf die Angelegenheiten seiner Provinz beraubt ist, die ein fremder des Landes unkundiger, durch Nichts mit ihm in Verbindung stehender Beamter ohnbenutzt besitzt. — Man tödtet also, indem man den Eigenthümer von aller Theilnahme an der Verwaltung entfernt, den Gemeingeist und den Geist der Monarchie, man nährt den Unwillen gegen die

Regierung, man vervielfältigt die Beamtenstellen, und vertheuert die Kosten der Verwaltung, weil man nun die Gehälter den Bedürfnissen und dem Stand der Beamten, die allein von der Besoldung leben wollen, angemessen bestimmen muss. Die Erfahrung beweist die Richtigkeit dieser Bemerkung, und wollte man z. B. die wichtigen Verrichtungen der Landräthe, besoldeten Officianten aus der Klasse der Nicht-Eigenthümer übertragen, so würde gewiss der den Landräthen anvertraute Verwaltungszweig vertheuert. — — — Auch meine Diensterfahrung überzeugt mich innig und lebhaft von der Vortrefflichkeit zweckmässig gebildeter Stände, und ich sehe sie als ein kräftiges Mittel an, die Regierung durch die Kenntnisse und das Ansehen aller gebildeten Klassen zu verstärken, sie alle durch Ueberzeugung, Theilnahme und Mitwirkung bei den Nationalangelegenheiten an den Staat zu knüpfen, den Kräften der Nation eine freie Thätigkeit und eine Richtung auf das Gemeinnützige zu geben, sie vom müssigen sinnlichen Genuss, oder von leeren Hirngespinnsten der Metaphysik, oder von Verfolgung bloss eigennütziger Zwecke abzulenken, und ein gut gebildetes Organ der öffentlichen Meinung zu erhalten, die man jetzt aus Aeusserungen einzelner Männer oder einzelner Gesellschaften vergeblich zu errathen bemüht ist."

„Hat man sich von dieser Wahrheit überzeugt, dass die Theilnahme der Eigenthümer an der Provinzial-Verwaltung von den wohlthätigsten Folgen sei, so muss man nun seine Aufmerksamkeit richten auf die Bestimmung der Geschäfte, die ihnen übertragen werden sollen, und auf die Form der Organisation sowohl der Kommunal- als der Provinzial-Behörden. — — — — Ersparung an Verwaltungskosten ist aber der weniger bedeutende Gewinn, der erhalten wird durch die vorgeschlagene Theilnahme der Eigenthümer an der Provin-

zial-Verwaltung, sondern weit wichtiger ist die Belebung des Gemein-Geistes und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden oder falsch geleiteten Kräfte, und der zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen, und denen der Staatsbehörden, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbstständigkeit und National-Ehre. — Der Formenkram und Dienst-Mechanismus in den Kollegien wird durch Aufnahme von Menschen aus dem Gewirr des praktischen Lebens zertrümmert, und an seine Stelle tritt ein lebendiger fest strebender schaffender Geist, und ein aus der Fülle der Natur genommener Reichthum von Ansichten und Gefühlen. — Es wird aber so wenig an einer hinlänglichen Zahl geschäftsfähiger Männer in der Klasse der Eigenthümer fehlen, als dass die Regierung Ursache hat, durch ihre Zuziehung für die Erhaltung der innern Ruhe besorgt zu sein. Die Anzahl der gebildeten und verständigen Männer ist in allen Klassen der Einwohner in den alten Provinzen des preussischen Staates so gross, dass es an geschäftsfähigen mit praktischen Kenntnissen ausgerüsteten Männern, die mit Erfolg dem ihnen angewiesenen Geschäfts-Kreise vorstehen werden, nicht fehlen kann“.

An diesem Grundgedanken seiner innern Politik hat Stein für alle Zeit unverbrüchlich festgehalten, und denselben kaum jemals prägnanter ausgesprochen, als zwanzig Jahre später in einem Briefe an den Landrath Hout in Kreuznach vom 6. März 1828: „Was Erziehungsanstalten für die Jugend, das ist Theilnahme an den staatlichen Angelegenheiten für den Aeltern; er wird genöthigt, seine Aufmerksamkeit und Thätigkeit von dem Persönlichen auf das Gemeinnützige zu wenden, er handelt unter der Aufsicht der Oeffentlichkeit;

eigennützige Absichtlichkeit und baare Eitelkeit würden von den Umstehenden bald entdeckt und gewürdigt" [27]).

Dagegen lag die Befreiung des Individuums, namentlich in wirthschaftlicher Hinsicht von jeher ausserhalb der Richtung, in der die Reformideen Stein's sich bewegten. Insbesondere die Nassauer Denkschrift enthält davon kein Wort.

Wohl hatte auch Stein sich mit Adam Smith eingehend beschäftigt, und wohl wirkten diese Lehren auf ihn ein; schrieb er doch im Januar 1806 an Vincke, er habe sich im ganzen vorigen Jahre durch Smith in seiner Finanzpolitik leiten lassen; das Edikt vom 9. Oktober 1807 wollte nach den Eingangsworten „Alles entfernen, was den Einzelnen seither gehindert habe, den Wohlstand zu erlangen, den er nach dem Mass seiner Kräfte zu erreichen fähig ist"; die Geschäfts-Instruktion für die Regierungen vom 26. December 1808, die doch unter Stein's Ministerium nahezu vollendet war, insbesondere die Paragraphen 34 und 50 enthielten das Freihandelssystem in einer für ein Gesetz befremdenden doktrinären Fassung; vollends das politische Testament kann hinsichtlich einzelner Stellen geradezu als das Programm einer individualistischen Staatsauffassung bezeichnet werden.

Indessen, was zunächst das Verhältniss zu Smith betrifft, so hat sich Stein schon im Winter 1809/10 in Brünn ausführlich mit der Widerlegung desselben befasst [28]); er spricht sich namentlich für die Beibehaltung von Fideikommissen trotz des Edikts vom 9. Oktober 1807 aus, er sucht auszuführen, dass das Merkantilsystem sich selbst nach den Smith'schen Grundsätzen rechtfertigen lasse und erklärt sich für den Schutz der inländischen Produktion. Das ganze System

---

27) Pertz VI, 492.
28) Pertz II, 453 ff.

widersprach eben dem innersten Wesen seiner Staatsauffassung. Es zeigt sich das nirgends klarer als in seinem Widerstande gegen die Gewerbefreiheit, in welchem er sich während seines ganzen Lebens stets gleich geblieben ist, deren eigentlicher Grund aber in dem Briefwechsel mit Kunth ausführlich entwickelt wird [29]). Ihm ist der Staat kein Verein zur Hervorbringung und Verarbeitung roher Produkte, keine landwirthschaftliche und Fabrikenverbindung, sondern sein Zweck ist, religiöse, moralische, geistige und körperliche Entwicklung. Stein übernimmt daher die Vertheidigung der Zünfte nicht als technologischer Anstalten, es ist ihm vielmehr ganz gleichgiltig, ob durch Zünfte mehr oder weniger Schuhe, Wagen u. s. w. erzeugt werden; worauf es ihm allein ankommt, ist, dass aus den Zünften, die durch gemeinschaftliches Interesse, Lebensweise, Erziehung, Meisterehre und Tugendzucht gebunden sind, besser als aus topographischen Stadtvierteln, wo Nachbar mit Nachbar, selbst Hausbewohner mit Hausbewohner in keiner Verbindung steht, das Bürgerthum erblühe, der Gemeingeist sich stärke. Er erblickte nicht wie Schön in allen Menschen, sofern sie nur gleich viel produzirten, gleichwerthige Grössen; und wenn Schön Nichts dagegen hatte, dass die Schwächeren von den Stärkern verdrängt würden, so verlangte Stein dagegen staatliche Massregeln für die Konservirung des grossen und des kleinen Grundbesitzes.

Ausserdem ist dann schon von Roscher darauf hingewiesen [30]), dass der § 50 der Regierungs-Instruktion weiter gehe, als Stein's persönliche Ansicht; bei der Fassung der

---

29) Pertz VI, 185.

30) Roscher, Geschichte der National-Oekonomik in Deutschland, München 1874. S. 723.

Regierungs-Instruktion, wie bei der des Edikts vom 9. Oktober 1807, und des sog. politischen Testaments sind mehr die Mitarbeiter Stein's, als dieser selbst zu Worte gekommen; insbesondere hinsichtlich der Regierungs-Instruktion wird sich im weitern Verlaufe der Darstellung noch ergeben, dass dieselbe der Beurtheilung Stein's niemals vorgelegen hat; das Edikt und das Testament sind allerdings von ihm gutgeheissen, das Testament jedoch erst nach langem Bedenken und halb wider Willen; es ist in der That Schön, der aus demselben redet.

## B. DIE DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS UND DIE MITARBEITER.

Hinsichtlich der Durchführung dieses Programms fällt vor Allem schwer ins Gewicht, dass die Wirksamkeit Stein's nur etwas über ein Jahr vom 4. Oktober 1807 bis 24. November 1808 gedauert hat. Und die erste grössere Hälfte dieser Zeit ist sogar für die Organisations-Gesetzgebung völlig unfruchtbar geblieben; selbst von gesetzgeberischen Vorarbeiten gehören derselben nur das kurze Steinsche Promemoria vom 15. Oktober und der sehr wichtige, in der Hauptsache von Altenstein verfasste Bericht über die oberste Leitung der Geschäfte nebst dem vorläufigen Organisations-Plane d. d. Memel, 23. November 1807 an[31]). Im Uebrigen beschäftigte sich Stein bis tief in den Sommer 1808 mit finanziellen und auswärtigen Angelegenheiten, insbesondere mit der Abzahlung der französischen Kontribution; er verweilte sogar ein volles Vierteljahr, von 29. Februar bis 31. Mai, im Verkehr mit den französischen Machthabern in Berlin,

31) Pertz II, 31; 642, 648 ff.

entfernt von dem damaligen Mittelpunkt der Geschäfte. Alles was unter Stein's Mitwirkung auf dem Gebiete der Gesetzgebung geschaffen worden ist, drängt sich in die Monate Juni bis November, vorzugsweise sogar in die Monate September bis November, zusammen, in die Zeit nach der Veröffentlichung des Steinschen Briefs im Moniteur und während der Verhandlungen über die Entlassung.

Dabei war Stein die grosse intellektuelle und moralische Kraft, welche die Gemüther zu durchdringen und fortzureissen, fremde Talente zu beseelen und zu leiten wusste. In diesem Sinne hat Niebuhr, was gerade in seinem Munde sehr schwer wiegt, das Wort auf ihn angewendet: Du bist Petrus, und auf diesen Stein will ich meine Kirche bauen [32]). Stein hat geradezu Alles geschaffen, was während seines Ministeriums zu Stande kam; er ist der Urheber dieser Gesetzgebung gewesen, sofern man nur nicht die Urheberschaft in dem ganz äusserlichen Sinne auffasst, wonach derjenige als der Urheber eines Gesetzes erscheint, der die Feder dabei geführt hat.

Stein hat sogar selbst die Hand an's Werk gelegt; indessen bezieht sich diese persönliche Thätigkeit doch wesentlich auf die Reorganisation der Central- und Provinzialbehörden, vorzugsweise der erstern. Diese Dinge lagen ihm doch am nächsten, es machten sich dabei zum Theil die persönlichsten Erfahrungen geltend; es kam auch in der That, und gerade im Interesse einer wirksamen Selbstverwaltung, zunächst darauf an, diese Ober- und Mittelbehörden in einer Weise herzustellen, dass sie ihren Aufgaben nach allen Seiten gewachsen waren. Wenn er dagegen an der Ausarbeitung der Städteordnung und der Kreis- und

---

32) v. Ranke, Hardenberg, IV, 128; Schön, Papiere II, 98.

Polizei-Verfassung des platten Landes sehr wenig unmittelbaren Antheil genommen hat, so erklärt sich das doch nicht bloss aus seiner sonstigen überhäuften Geschäftsthätigkeit; es liegt etwas Richtiges in dem von Adam Müller in der Vorstellung des Generals von der Marwitz gebrauchten Ausdrucke, Stein sei ein grosser Skizzirer gewesen, stärker im Entwurf, als in der Ausführung. Die Urtheile der Nächststehenden kommen ungefähr auf dasselbe heraus; „Stein," sagt Vincke, „fasste die Sachen grossartig auf, nahm von dem Detail wenig Notiz, und übersah die Schwierigkeiten, welche dieses mit sich brachte, selbst wenn sie unüberwindlich gewesen wären, er verlangte die Ausführung ohne sich darum zu kümmern wie". Friedrich v. Raumer aber fasste sein Urtheil dahin zusammen: „Ihn erfreute es, das Kühne am Tage einer administrativen Schlacht siegreich durchzufechten, aber jahrelang täglich entstehende Schwierigkeiten wegzuräumen, sagte seinem kräftigen Geiste nicht zu [33]).

Insbesondere ist die persönliche Thätigkeit Steins beim Zustandekommen der Städteordnung eine verhältnissmässig geringe gewesen; sie reducirt sich auf wenige Worte in der Nassauer Denkschrift und in dem Schreiben an Schrötter vom 27. Juni, in denen die zu lösende Aufgabe noch nicht einmal im ganzen Umfange formulirt war, auf die ausführlichern Bemerkungen zu dem Freyschen Aufsatze vom 17. Juli, auf die kurzen Notizen auf einem Viertelbogen und auf die Theilnahme an der General-Konferenz vom 19. Oktober. Die Ansichten stimmen in diesen verschiedenen Kundgebungen nicht einmal mit einander überein, weichen vielmehr zum

---

33) Dorow, Denkschriften und Briefe III (1839) 217; Klose, Leben Hardenberg's (1851) S. 300ff. — v. Bodelschwingh, S. 119. Friedrich v. Raumer, Lebenserinnerungen Th. I (1861) S. 149.

Theil, wie hinsichtlich des Bürgerrechts in auffallender Weise von einander ab. Auch sind diese Ansichten keineswegs sämmtlich in die Städteordnung aufgenommen worden; insbesondere wäre nach Steins Meinung von der Betheiligung unbesoldeter Ehrenämter ein umfassenderer Gebrauch zu machen gewesen.

Unter diesen Umständen gewinnt doch die Frage nach den Mitarbeitern ein höheres Interesse als sonst. Sie hätten zwar ohne Stein alle insgesammt nicht viel zu Stande gebracht, aber Stein auch nicht viel ohne sie.

## 1. VINCKE.

Er stand Stein persönlich am nächsten. Er hatte schon in jungen Jahren seine Beamtenlaufbahn als Landrath des Mindenschen Kreises unter ihm begonnen, war dann auf seine Empfehlung Präsident der ostfriesischen Kammer zu Aurich und zuletzt sein Nachfolger im Präsidium der Kammern zu Münster und Hamm geworden. Er befand sich jetzt in Folge der Katastrophe von 1806 ausser Dienst, hatte vom Mai bis August 1807 seinen zweiten Aufenthalt in England genommen, — der erste Aufenthalt hatte im Jahre 1800 stattgefunden — und traf am 6. März 1808 in Berlin mit Stein zusammen, der ihn zur Unterstützung bei Bearbeitung der Regenerations-Projekte aufgefordert hatte. Er arbeitete nunmehr in den nächsten Monaten eine Reihe von Gutachten aus, die er am 8. August mit einem Generalbericht an Stein absandte. Er wurde dann alsbald zur aktiven Mitarbeit nach Königsberg berufen; eine solche sollte jedoch nicht stattfinden; beide Männer trafen nur zufällig am 9. December nach der Abreise Stein's von Königsberg an der Grenze zusammen.

Was nun die Vinckeschen Gutachten im Einzelnen betrifft, so ist der Hauptbericht an Stein vom 8. August bei

Bodelschwingh vollständig mitgetheilt; derselbe führt den Titel: „Zweck und Mittel der preussischen Staatsverwaltung" und behandelt nacheinander die Organisation der innern Verwaltung, das Militärwesen, das Abgabensystem, die Gewerbeverhältnisse, das Kommunalwesen, das Kirchenwesen, und die Publizität. Die Hauptsache sind indessen die vier Anlagen des Berichts: Ueber die Organisation der Unterbehörden zunächst für die Polizeiverwaltung vom 4. Juni 1808; — über die Organisation der Unterbehörden für die Finanzverwaltung vom 14. Juni 1808; — über die Organisation der Unterbehörden für die Kommunalverwaltung, ohne Datum; — über die Militärverwaltung. Bei Bodelschwingh sind alle diese Gutachten nur auszugsweise mitgetheilt, indem die Konzepte nur zum Theil vorgelegen hatten, während die Reinschriften weder in Stein's Nachlass noch in den Berliner Archiven zu finden gewesen waren; sie finden sich jedoch mit Ausnahme des Gutachtens über die Militärverwaltung, in den betreffenden Akten des Ministeriums des Innern. Diesen Gutachten schliessen sich noch einige andere an, insbesondere ein Aufsatz über die kollegialische Form der Finanz- und Polizeiverwaltung vom 9. April 1808, das Votum über die Organisation des Polizeiwesens vom 19. März 1809, und das Promemoria betreffend die Gemeindeverfassung auf dem Lande vom 25. März 1809, die gleichfalls in den Akten vollständig vorliegen; sie sollen nach einer Angabe von Bodelschwingh mit einem Bericht vom 30. September 1808 an Stein übersandt sein, was indessen mit der Datirung der betreffenden Stücke in Widerspruch steht [34].

34) v. Bodelschwingh I, 137 ff. 352. 359. 412. 442; die Gutachten 376 ff. Die Gutachten finden sich in Acta gen. betr. die Organisation der Provinzial-Polizei- und Finanz-Behörden Vol. I, und in Acta gen. betr. die Organisation der Kreis-Verwaltungs und Polizei-Behörden des

Fragt man nun nach dem Inhalte dieser Gutachten, so war Vincke längst von seiner frühern Begeisterung für Adam Smith zurückgekommen. Der wiederholte Aufenthalt in England, und die Anschauung der dortigen thatsächlichen Zustände waren weit entfernt gewesen, ihn in der Ueberzeugung von der Wahrheit dieser Theorien zu bestärken, hatten ihn vielmehr die nur relative Richtigkeit des Systems gelehrt. Demgemäss schlug er in dem Begleitungsberichte vom 8. August 1808 z. B. vor, das Minimum eines ländlichen Besitzes auf eine Grundfläche, für welche mindestens zwei Stallpferde erforderlich seien, zu bestimmen, denn auf allen bäuerlichen Nahrungen unter diesem Maass wären die Besitzer weder Fisch noch Fleisch, sich selbst zur Last, für den Staat von geringem Werth, immer im Zustande der Kümmerlichkeit. Und auf der Fusswanderung, die er nach der Vollendung jener Gutachten unternahm, schrieb er im Hinblick auf die Agrarverhältnisse des Eichsfeldes: „Wer sich für den schönen theoretischen Satz todt schlagen lässt, dass der Staat Alles sich selbst überlassen solle, der kann hier Belehrung finden; bei einem Gesetz, welches das Minimum eines Ackergutes bestimmte, welches ungetheilt bleiben muss, würde die Kultur ganz anders vorgeschritten sein.“ In

---

platten Landes Vol. I; und zwar das Gutachten über die Organisation der Unterbehörden für die Polizei-Verwaltung vom 4. Juni 1808, sowie das über die Organisation der Unterbehörden für die Finanz-Verwaltung vom 14. Juni 1808 in beiden Akten, in den einen im Original, in den andern abschriftlich; das Gutachten über die Organisation der Unterbehörden für die Kommunal-Verwaltung, ohne Datum, sowie das über die kollegialische Form der Finanz- und Polizei-Verwaltung vom 9. April 1808 bloss in den erstern; endlich das Votum über die Organisation des Polizeiwesens vom 19. März 1809 sowie das Promemoria über die Gemeinde-Verfassung auf dem platten Lande vom 25. März 1809 bloss in den letztern.

demselben Berichte erklärte er sich zwar für eine sorgfältige Revision des gesammten Zunftwesens, die aber zerstörend nur dann sein solle, wenn mit Verbesserungen nicht auszureichen sei. Gegen die Aufhebung der Zünfte hat er als Regierungspräsident zu Potsdam am 20. Januar 1810 ein ausführliches Votum ausgearbeitet, als die grosse Mehrheit des Kollegiums sich, in Uebereinstimmung mit der ausgesprochenen Ansicht des Ministeriums, für die Aufhebung erklärt hatte. In demselben heisst es: „Ich lasse der Theorie ihren Werth, sie muss den Staatswirth überall leiten, ihm muss das Ideal des Vollkommensten deutlich vor Augen sein, aber bei der Anwendung muss er mit grosser Vorsicht verfahren, nie den einzelnen Gegenstand isolirt von allen übrigen bürgerlichen Einrichtungen denken“; er bekennt geradezu, dass ihm das Zunftwesen schon wegen seiner unleugbaren Verdienste um die Konsolidation der Städte und um die Bildung des Mittelstandes in denselben, welcher die Wiege aller Kultur gewesen sei, höchst achtbar und ehrwürdig erscheine. Auch für gewisse Handelsbeschränkungen zu Gunsten der inländischen Gewerbsamkeit sprach er sich aus, indem ihm das innere Gewerbe wichtiger war, als aller auswärtige Handel.

Die Hauptbedeutung der Vinckeschen Gutachten beruhete jedoch auf den Vorschlägen für die Verwaltungs-Organisation. Er stellte dabei als seinen Ausgangspunkt die Idee an die Spitze, die brittische Verwaltung des Innern, welche er bemüht gewesen sei, in einem besondern Aufsatze näher darzustellen — es ist die später von Niebuhr veröffentlichte mustergiltige Abhandlung gemeint — „auf preussischen Boden, Sitten und Verfassung zu übertragen, soweit solche auf diese anwendbar gemacht werden kann, und wo es nicht sogleich in allen wünschenswerthen Stücken geschehn mag, wenigstens für die Folge vorzubereiten“.

Indessen ist doch der praktische Erfolg dieser Gutachten nur ein verhältnissmässig geringer gewesen. Das lag nun zwar zunächst daran, dass gerade die Reorganisation des platten Landes, für welche das englische Vorbild am meisten in Betracht kam, nicht zum Abschlusse gelangte; indessen wirkte dabei doch ausserdem auch der Umstand mit, dass die schwere Aufgabe, fremde Einrichtungen für einheimische Verhältnisse anwendbar zu gestalten, nicht genügend gelöst war.

Vincke selbst war sich der Unmaassgeblichkeit seiner Vorschläge sehr wohl bewusst; er erwartete gar nicht, dass Vieles von dem, was ihm als das Beste erscheine, von der höhern entscheidenden Behörde dafür anerkannt werden würde, da seine Ansichten von den gewöhnlichen allzusehr abwichen; aber nützlich bleibe es immerhin, verschiedene Ansichten darzustellen, um dadurch eine reifere Prüfung zu veranlassen, und ihm gewähre es das süsseste Vergnügen, seine dem thätigen Geschäftsleben jetzt noch entzogene Zeit so nützlich zu verwenden für den Staat, dessen Wiederbegründung der Inbegriff aller seiner Wünsche sei, dessen Wiederherstellung das deutsche Vaterland und die ganze Menschheit so wesentlich interessire[35]).

Ueberhaupt lag die Stärke der Vinckeschen Begabung, wie sich später noch mehr herausstellen sollte, nicht sowohl auf der Seite der Gesetzgebung, als auf der der Verwaltung. Und wenn Vincke einmal von Stein gesagt hat, er sei noch besser zum Minister als zum Präsidenten geeignet, so gilt genau das Umgekehrte von Vincke.

---

35) v. Bodelschwingh S. 354.

## 2. DAS OSTPREUSSISCHE PROVINZIAL-DEPARTEMENT.

Dasselbe war nicht bloss an äusserem Umfang insbesondere durch den Verlust von Neuostpreussen bedeutend eingeschränkt, sondern hatte auch aufgehört eine Centralbehörde zu sein, nachdem seit dem Juli 1808 alle Generalien der innern Verwaltung auf das sog. General-Departement übergegangen waren; es war sogar bereits zum gänzlichen Untergange bestimmt, da bei der umfassenden Reorganisation alle Provinzial-Departements aufgelöst werden sollten. Aber gerade in diesen letzten Monaten ist seitens dieses Provinzial-Departements eine Thätigkeit entwickelt worden wie nie zuvor. Fast alle damaligen Organisationsgesetze haben hier ihren Ursprung gehabt, indem die anfängliche Absicht ziemlich regelmässig dahin ging, sie zunächst nur für die Provinz Preussen in's Leben treten zu lassen. Fast alle diese Gesetze sind dann aber auch hier im Wesentlichen fertig gestellt, insbesondere die Verordnung wegen der Provinzial-Polizei- und Finanz-Behörden sowie die Städteordnung, an denen in den spätern Stadien nur wenig geändert worden ist. Hier sind dann insbesondere auch jene tiefgreifenden Entwürfe wegen der Umgestaltung der Verfassung des platten Landes gefertigt worden, denen die Vollendung nicht beschieden war. Es ist eine geradezu staunenswerthe Thätigkeit, die sich hier in wenigen Monaten zusammendrängt und fast ausschliesslich auf zwei oder drei überaus leistungsfähigen Männern lastete.

Unter diesen kommt zunächst der Chef des Departements, der bereits bei der Organisation Neuostpreussens hervorgetretene Minister Freiherr v. Schrötter in Betracht.

Derselbe hatte einst als ganz junger Offizier den siebenjährigen Krieg mitgemacht, war später als Major und Oberstlieutenant Assessor beim Ober-Kriegs-Kollegium gewesen, war dann im Jahre 1790 zum vortragenden Rath beim General-Direktorium, 1791 zum Oberpräsidenten der preussischen Kammern, endlich 1795 zum Minister des Provinzial-Departements von Altpreussen und Neuostpreussen berufen, so dass er seitdem zu den Mitgliedern des General-Direktoriums gehörte. Einige der zwischen ihm und Stein in Bezug auf die Organisationsgesetzgebung gewechselten Schreiben sind bereits durch Pertz bekannt geworden. Seine ganze Bedeutung lässt sich jedoch nur aus den Akten erkennen, und ist deshalb bisher nicht genügend gewürdigt worden. Es wird sich das im Einzelnen demnächst näher ergeben. An dieser Stelle sei nur noch hervorgehoben, dass Schrötter stets seine Selbstständigkeit zu wahren wusste, und dass er mit dem offensten Sinne für die grossen Grundsätze der Reformgesetzgebung eine ganz ausserordentliche Geschäftskenntniss und das feinste Verständniss für die Durchführbarkeit der neuen Ideen verband. Mit der Vollendung der Reorganisation der Central- und Provinzialbehörden, welche die Auflösung des Provinzial-Departements zur Folge hatte, zog er sich, nicht ohne Wehmuth, aus dem Staatsdienste zurück, indem er auf ein theilnehmendes Schreiben Schön's am 13. December erwiederte: „Das Scheiden von Leib und Seele — und in einer ähnlichen Verbindung stand der Dienst und mein Gemüth — muss, wenn das Scheiden nicht etwa eben durch einen Marasmus bewirkt wird, eine gewisse Unbehaglichkeit geben von der wie ich glaube selbst Sokrates nicht frei gewesen. Und dieser wusste und erkannte in seinem Innern gewiss ebenso gut als ich, dass einige Stunden nach dem

geleerten Becher es mit ihm weit besser als vorher stehen werde[36])".

Die Hauptmitarbeiter Schrötters waren Friese und Wilckens. Vor Allem der Erstere. Er war der Sohn eines westpreussischen Generalpächters, war 1790 als Auskultator bei der Regierung (Justiz-Kollegium) in Marienwerder eingetreten, wurde 1793 zum Justiz-Kommissarius und Notar, gleichzeitig zum Assistenzrath bei der Kriegs- und Domänen-Kammer zu Marienwerder und 1796 zum Kriegs- und Domänenrath und Justitiar bei dieser Behörde ernannt; Schrötter hatte ihn dann 1805 als vortragenden Rath in das ostpreussische Departement des General-Direktoriums nach Berlin berufen; in dieser Stellung befand er sich nunmehr in Königsberg. Seine Arbeitskraft ist eine ganz eminente. Aus seiner Feder stammt das Publicandum hinsichtlich der Centralbehörden, die Verordnung über die Regierungen, die Geschäfts-Instruktion für die Regierungen, vor Allem die Entwürfe hinsichtlich der Reorganisation des platten Landes, daneben noch Manches auf die Städteordnung Bezügliches. Bei Auflösung des Departements als Staatsrath in das Ministerium des Innern berufen, setzte er dort seine gesetzgeberische Thätigkeit fort, um 1814 zum Direktor in diesem Ministerium aufzusteigen, ohne indessen als solcher in wirkliche Thätigkeit zu treten, da er schon 1813 als Mitglied des Verwaltungsraths fungirt hatte und in den

---

36) v. Baczko, Denkschrift auf Friedrich Leopold Reichsfreiherrn v. Schrötter etc. Königsberg 1815; es heisst am Schlusse: „er wollte gleich den Memoiren von Sully die Geschichte seiner Dienstzeit liefern, wovon er bereits seinem Jugendfreunde, Kriegsrath Scheffner, einige Bogen in der Handschrift mittheilte; die Arbeit gerieth seitdem in's Stocken und ist wahrscheinlich nicht weiter fortgesetzt". v. Schön, Papiere I (Anlagen) S. 81.

Jahren 1814 bis 1817 bei der Friedensvollziehungs-Kommission in Dresden arbeitete. Er wurde dann 1817 Staatssekretär, gleichzeitig Vorsitzender der Ober-Examinations-Kommission für den höheren Verwaltungsdienst und Präsident der Bank; er starb in dieser Stellung im Alter von 66 Jahren am 4. Januar 1837 [37]).

Ueber Wilckens, dessen Thätigkeit während dieser Zeit gleichfalls eine unverwüstliche war und der insbesondere der Koncipient der Städteordnung gewesen ist, insofern der Konstitutions-Entwurf vom 9. September offenbar von ihm herrührt, hat sich etwas Genaueres nicht ermitteln lassen. Er scheint später, Anfangs als vortragender Rath, dann als Direktor im Finanzministerium angestellt gewesen zu sein.

Wenn dann neben Friese und Wilckens häufig auch noch Morgenbesser erwähnt wird, und zwar mit besonderer Vor-

---

37) Nekrolog Friese's von J. G. Hoffmann, zuerst anonym in der Staatszeitung vom 8. u. 9. Februar 1837, dann in dem Nachlass kleiner Schriften, Berlin 1847. S. 688 ff. Hinsichtlich desselben äussert sich Pertz II, 618 folgendermassen: „Ein Aufsatz in der preussischen Staatszeitung vom Jahre 1837 nennt als einen der vorzüglichsten Hilfsarbeiter Schrötters den frühern Staatssekretär und Chef der Bank, damaligen Geh. Kriegs- und Domänen-Rath Friese; wie weit diese Angabe begründet, wieviel insbesondere von der Bearbeitung der Einzelnheiten jener Gesetze ihm zugefallen sei, muss bei der Einseitigkeit jener Darstellung unentschieden bleiben; soviel ist klar, dass der untergeordnete Arbeiter nur die ihm ertheilten Aufträge ausgeführt, aber sowenig die Verantwortlichkeit als das ganze Verdienst jener Gesetze in Anspruch nehmen kann". Darauf ist Folgendes zu erwiedern. Zunächst konnte Pertz im Jahre 1850, also nach der Publikation des Nachlasses kleiner Schriften, füglich wissen, dass der Verfasser des Artikels kein Geringerer war, als der berühmte Direktor des Statistischen Büreaus, einer der treuesten Anhänger Stein's; ausserdem ist der Hoffmann'sche Artikel so massvoll wie möglich, so dass der Vorwurf der Einseitigkeit geradezu sinnlos erscheint; es ist insbesondere nirgends behauptet, dass Friese, „das ganze Verdienst jener Gesetze in Anspruch nehme"; endlich handelt es sich bei der Herstellung organischer Gesetze niemals „um untergeordnete Arbeiter", welche „ertheilte Aufträge ausführen".

liebe von Pertz, so ist es richtig, dass ihm die Eingänge mit zugeschrieben wurden und dass er die Konzepte mit gezeichnet hat. Aber von irgend einer wirklichen Mitarbeit findet sich keine Spur; das Einzige, was überhaupt aus seiner Feder stammt, sind ein Paar Bemerkungen zur Städteordnung, die er in grösster Eile, nach seiner eignen Angabe über Mittag, auf das Papier geworfen hat. Während jene beiden Andern mit Gesetzgebungsfragen befasst waren, scheint er die laufende Verwaltung des Departements geführt zu haben.

## 3. DAS GENERAL-DEPARTEMENT UND DIE GENERAL-KONFERENZ.

Bei seiner Ankunft im Oktober 1807 hatte Stein als oberste Centralbehörde jene Immediat-Kommission vorgefunden, welche aus Klewitz, Altenstein, Schön, Staegemann und Niebuhr bestand und welche insbesondere auch das Edikt vom 9. Oktober 1807 ausgearbeitet hat. Erst nach Stein's Rückkehr von Berlin wurde auf Grund seines Berichts vom 7. Juni 1808 der Plan zu einer interimistischen verbesserten Einrichtung des Geschäftsganges unterm 25. Juli vom Könige genehmigt. An die Stelle der damals aufgelösten Immediat-Kommission trat zunächst ein General- Finanz- und Polizei-Departement oder General-Departement, welches unter Stein's Vorsitz Alles zu bearbeiten hatte, was sich auf die Verwaltung des Innern und der Finanzen bezog, sodass nur die auswärtigen Angelegenheiten, das Militärwesen und die Rechtspflege von dem Geschäftskreise dieses Departements ausgeschlossen blieben. Neben dem General-Departement wurde aber noch eine General-Konferenz errichtet, die in Gemässheit der Vorschrift für den Geschäftsgang bei den

gemeinschaftlichen Arbeiten der Obersten-Staats-Verwaltungs-Behörden vom 25. August 1808, wiederum unter Stein's Vorsitz, aus den Mitgliedern des General-Departements, aus den Chefs der verschiedensten Centralbehörden und des ostpreussischen Provinzial-Departements bestehen sollte, wobei übrigens noch ein Unterschied gemacht wurde zwischen denjenigen Mitgliedern, welche regelmässig und denjenigen welche nur ausnahmsweise an den wöchentlichen Sitzungen theilzunehmen hatten. Vor diese General-Konferenz gehörten nun insbesondere die im Provinzial-Departement ausgearbeiteten, vom General-Departement begutachteten Entwürfe zu den Organisations-Gesetzen um dieselben der königlichen Sanktion zu unterbreiten. Und zwar war die Geschäftsbehandlung bei diesen Gesetzgebungssachen die, dass Stein aus den Räthen des General-Departements einen oder mehrere Referenten ernannte, deren schriftliche Vota dann unter den Mitgliedern der General-Konferenz in der Regel cirkulirten, wobei es Jedem überlassen blieb neue Vota beizufügen. In den Sitzungen der General-Konferenz erfolgte dann nochmaliger Vortrag, Berathung und Abstimmung, in der Weise, dass der älteste Rath des General-Departements als Staatssekretär die Konklusa der General-Konferenz beglaubigte und in's Protokoll-Buch eintrug [38]).

---

38) Pertz II, 117 ff., 128 f.; v. Ranke, Hardenberg III, 517. v. Bassewitz, Die Kurmark Brandenburg während der Zeit vom 22. Oktober 1806 bis zum Ende des Jahrs 1808. Bd. I (1851) S. 466 ff. Stein selbst äussert sich in einem Briefe an Beyme vom 2. Januar 1809 (bei v. Bassewitz a. a. O. S. 631) hinsichtlich der General-Konferenz folgendermassen: „Hier wurden die Entwürfe zu den Gesetzen als Städteordnung etc. durchgegangen, geprüft, die Diskussionen von Herrn v. Klewitz in ein Protokollbuch gebracht, und sodann kam die Sache an den König". — Es ist sehr schade, dass der Minister v. Klewitz den Plan eine „Geschichte der königlich preussischen kombinirten Immediat-Kommission, des General- Finanz- und Polizei-Departements und der General-Konferenz, Memel und Königsberg 1807 u. 1808" zu schreiben, als ersten Theil der

Die Räthe des General-Departements, denen die Arbeiten der Begutachtung und des Vortrags ziemlich regelmässig übertragen wurden, waren Altenstein und Schön, die beide verhältnissmässig jung durch Bestallungen vom 5. December 1800, Altenstein 29, Schön 28 Jahre alt als Räthe in das General-Direktorium gelangt waren.

Schön hat als Mitglied der Immediat-Kommission zu dem Zustandekommen des Edikts vom 9. Oktober 1807 energisch mitgewirkt, und sich dadurch ein Verdienst erworben, welches viel allgemeiner und viel rückhaltsloser anerkannt werden würde, wenn er nicht selbst durch die masslosen Uebertreibungen dieses seines Verdienstes eine unbefangene Würdigung so sehr erschwert hätte. Für die Verwaltungs-Organisation hat er aber, wie sich schon aus seinen „Papieren" und mit noch viel grösserer Deutlichkeit aus den Akten ergiebt, während des Steinschen Ministeriums Nichts weiter beigetragen als einige abgerissene Bemerkungen; das Ausführlichste ist noch das Votum vom 14. November 1808 zu dem Schrötterschen Plane über die Verfassung des platten Landes. In etwas stärkerem Maasse ist er zwar bei der Hardenbergschen Verordnung über die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden vom 27. Oktober 1810 betheiligt gewesen, indessen war doch auch diese Mitwirkung, wie sich später genauer ergeben wird, in der Wirklichkeit eine viel geringere, als nach der Meinung, die er sich selbst darüber gebildet hatte und die er in Umlauf setzte. Dieser geringe Antheil an der Organisationsgesetzgebung ist auch für Schön, der wirkliches Interesse nur für die strikte Durchführung der Prinzipien der Smithschen Volkswirthschaftslehre und des Kantschen Naturrechts hatte, und zugleich ein durch

in Aussicht genommenen „Staatswirthschaftlichen Beiträge" nicht ausgeführt hat. Schön, Papiere I (Anlagen) S. 63. II 131.

und durch theoretischer Geist war, im hohen Grade bezeichnend. Vor keinen logischen Konsequenzen zurückschreckend und ohne durch irgend eine gemüthliche Regung oder durch irgend eine Rücksicht auf das geschichtlich Gewordene dabei behindert zu sein, wäre Schön sehr wohl im Stande gewesen, jenen Lehrsätzen zu Liebe, mit dem bestehenden Zustande tabula rasa zu machen. Aber er war nach der ganzen Anlage seines Geistes eben nur im Stande einzureissen, nicht auch aufzubauen. Insofern entsprach doch sein Selbstbewusstsein seinen positiven Leistungen nicht. Derselbe Mann, der bei Stein und Hardenberg die Idee des Staates „unausgebildet“ fand und der davon überzeugt war, dass die ganze Generation, aus der Stein hervorgegangen, erst zu Grunde gehen müsse, wenn es besser werden solle, hat weder für die Reorganisation der Central- und Provinzialbehörden noch für die Städteordnung noch für die Entwürfe zur Reorganisation des platten Landes irgend etwas Nennenswerthes geleistet. Es war doch im Gefühl dieses Mangels, wenn er sich so früh von der Staatsleitung ganz zurückzog, indem er schon im April 1809, nachdem er kurze Zeit als Geheimer Staatsrath im Ministerium des Innern gearbeitet hatte, als Regierungspräsident nach Gumbinnen ging; und wenn er auch im folgenden Jahre der Versuchung unter Hardenberg als Minister einzutreten mit Erfolg widerstand; es waren in der That nicht Meinungsverschiedenheiten, an denen die damaligen Verhandlungen hauptsächlich scheiterten, obgleich solche allerdings mitgewirkt haben. Schön hat während seines ganzen Lebens — noch im Jahre 1848 sollte sich das wieder herausstellen — zu jenen problematischen Naturen gehört, von denen Goethe sagt, dass sie keiner Situation gewachsen sind und dass keine ihnen genug thut.

Sehr viel bedeutender war die Betheiligung Alten-

stein's. In einer ungedruckten, überaus umfangreichen Denkschrift, „Ueber die Leitung des preussischen Staats, d. d. Riga 11. September 1807“ [39]), hatte er sich bereits als einen überzeugten Anhänger Steinscher Ideen gezeigt. In der That befriedigen diese in breiter und bilderreicher Sprache vorgetragenen Erörterungen eigentlich nur da, wo der Verfasser, wie das wiederholt geschieht, ausdrücklich angiebt, dass er seine Ideen dem Minister von Stein verdanke; die übrigen Ausführungen sind zwar durchweg vom besten Geiste beseelt, halten sich aber mit einer gewissen Absichtlichkeit in der Sphäre theoretischer Allgemeinheiten, und wissen jede Anknüpfung an konkrete Verhältnisse so ängstlich zu vermeiden, dass sie an die Verhältnisse des wirklichen Staats meist gar nicht heranreichen. In der engsten Verbindung mit Stein hat aber Altenstein eine sehr erhebliche Thätigkeit entwickelt: es wird kaum einen Anderen gegeben haben, der so sehr im Steinschen Geiste zu arbeiten verstand, und der so wenig Eigenes hinzuthat; er hat insbesondere den vorläufigen Organisations-Plan vom 23. November 1807 ausgearbeitet, die Steinschen Schreiben an Schrötter vom 27. Juni und vom 25. August 1808 abgefasst und sowohl im General-Departement als auch in der General-Konferenz die auf die Vollendung der Reorganisation der Regierungen und der Städteordnung bezüglichen, zum Theil freilich nur formellen Arbeiten besorgt.

39) Die Altenstein'sche Denkschrift, Ueber die Leitung des preusischen Staats an Seine des Herrn Staatsministers Freiherrn v. Hardenberg Excellenz 1807 (die Vorerinnerung d. d. Riga, 11. September 1807) befindet sich im Geheimen Staats-Archiv als „Geschenk Seiner Kaiserlichen Hoheit des Kronprinzen vom 8. März 1862“. Die Denkschrift bildet einen starken Band von 440 ziemlich eng beschriebenen ungebrochenen Folioseiten.

## II. DAS MINISTERIUM ALTENSTEIN-DOHNA.

Als Stein am 24. November 1808 von der Staatsleitung zurücktrat, das zweite Mal in noch nicht zwei Jahren und diesmal für immer, so folgte nun jenes Ministerium sehr wohlmeinender und sehr ehrenhafter Männer, von denen die hervorragendsten, Altenstein und Graf Dohna, sich in späterer Zeit grosse Verdienste erworben haben, dieser bei der Erhebung der Provinz Preussen 1813, jener bei der Verwaltung des Kultusministeriums seit 1817, denen aber gerade das fehlte, was Stein zum grossen Staatsmanne gemacht hatte und was überhaupt den grossen Staatsmann ausmacht, der feste unbeugsame Wille.

Altenstein hatte das Finanz-Ministerium übernommen, und stand schon deshalb nicht in erster Reihe.

Der Minister des Innern, Graf Dohna, wie Altenstein noch in den dreissigen stehend, war nach der gewöhnlichen Verwaltungslaufbahn als Referendar und Kriegs- und Domänenrath, 1798 durch Schrötter als vortragender Rath in's General-Direktorium berufen, und 1801 zum Kammerdirektor, 1807 zum Kammerpräsidenten in Marienwerder ernannt worden.

Er war von den besten Gesinnungen eines vernünf-

tigen Fortschritts beseelt, er war insbesondere ein eifriger Anhänger englischer und ein entschiedener Feind französisch-westphälischer Einrichtungen; er war zudem äusserst fleissig, ja sogar nur allzusehr, denn je weniger er über einen festen Entschluss zu gebieten hatte, desto mehr suchte er einen solchen dadurch hinauszuschieben, dass er von allen Seiten Pläne, Gutachten und Nachrichten einforderte, bis diese Vorarbeiten zu solchen Aktenstössen herangewachsen waren, dass die Bewältigung derselben damals wie heute an sich schon einen gewissen Entschluss erforderte. Dohna selbst war übrigens in der Sichtung dieses Materials unermüdlich, er hat nicht nur die von seinen Räthen bearbeiteten Entwürfe ausführlich beurtheilt, wie z. B. den von Borsche vorgelegten Entwurf vom Juni 1810, sondern es war ihm auch kaum einer der zahlreichen Pläne, die von Privatpersonen eingereicht wurden, unbedeutend genug um ihn nicht mit Bemerkungen zu versehen. Aber Vincke hatte offenbar Recht, wenn er am 20. Januar 1809 in sein Tagebuch schrieb: „Abends im Vortrag bei Dohna leeres Stroh gedroschen, es ist ein so guter reiner Mann, aber Schade dass es ihm ganz an Entschluss und Selbständigkeit fehlt; man bleibt immer auf demselben Fleck mit ihm und ich verzweifle fast irgend Etwas zu beendigen; es fehlt sehr an einem Alles belebenden anregenden Geiste von angeborener Autorität, man wird so nicht weiter gelangen.“ Und damit stimmt auch die Meinung Friedrichs v. Raumer völlig überein, der gleichfalls aus der genauesten persönlichen Kenntniss urtheilte: „Der Minister Dohna, welcher an der Spitze des Ministeriums für das Innere stand, war ein Mann von der grössten Redlichkeit, von dem edelsten, besten Willen, aber dennoch nicht geeignet, in den damaligen höchst schwierigen Verhältnissen wahrhaft zu leiten und zu herrschen.

Er verkam in Nebendingen, war nicht im Stande grosse Ansichten in sich aufzunehmen und gründliche Verbesserungen zu wagen. Er war in ewigen Bedenken und Zweifeln befangen und sprach mit Ergötzen von den schönen Vorarbeiten in den dicken Akten; allein während seiner ganzen Verwaltungszeit kam keine einzige grosse Massregel zum Vorschein. Weil er alles auf's beste machen wollte, that er nicht einmal das Nothwendige, und man konnte bei ihm füglich Napoleon's Ausspruch anwenden: „Le meilleur est l'ennemi du bien!" Von allen Seiten hörte Dohna (z. B. über die Mängel der Kommunal- und ständischen Verfassung) klagen, sodass er zuletzt mitklagte und von Verbessern sprach; obgleich er nicht einsah, was eigentlich fehle und wie oder wo zu bessern sei. Sieben Pläne lagen darüber schon in den Akten vergraben; gegen alle hatte der Minister grosse Bedenken, er meinte, man komme in dem Masse der Wahrheit näher, als man Meinungen aufstaple. Deshalb berief er den Präsidenten Borsche aus Stargard; dieser sollte, als ehemaliger königlich westphälischer Präfekt, einen Plan zur Einführung der Gensdarmerie entwerfen und das achte Gutachten über ständische und Kommunalverfassung abgeben. Das letzte fiel wieder nicht nach Dohna's Wunsch aus, auch war es in der That viel zu französisch und westphälisch abgefasst. Er ersuchte mich, ihm hierüber auch meine Gedanken mitzutheilen, was gewiss auch nicht zum Ziel geführt hätte."

Nur Voigt als Biograph weicht ab, indem er den merkwürdigen Satz zu Stande bringt: „Schrötter sah überhaupt, dass Graf Dohna mehr zum handelnden als zum spekulirenden Mann geeignet sei"; um dann die allgemeine Meinung über Dohna in vollstem Maasse zu bestätigen, wenn er fortfährt: „Als Rath stellte er fast alle denkbaren Meinungen und Vorschläge zur Hand, allein aus Delikatesse

liess er nicht selten das was zu thun war, anheimgestellt" [40]).

Dohna selbst fühlte das Ungenügende seiner Kräfte durchaus wie er denn in dem Immediat-Berichte vom 6. Juli 1810 die Hoffnung aussprach, dass der König mehr auf seinen treuen Eifer, als auf den Erfolg rücksichtlich der Dienstführung zu sehen die Gnade haben werde. Er hat trotzdem, nachdem Hardenberg im Juni 1810 als Staatskanzler an die Spitze der Geschäfte getreten war, die Leitung des Ministeriums des Innern noch eine Zeitlang fortgeführt; erst am 3. November 1810 erhielt er seine Entlassung, indem nunmehr Hardenberg neben dem Finanzministerium auch noch das des Innern übernahm.

40) v. Bodelschwingh S. 371; v. Raumer, Lebenserinnerungen, Th. I (1861) S. 111. Voigt, das Leben des königlich preussischen Staatsministers Friedrich Ferdinand Alexander Graf zu Dohna-Schlobitten. Leipzig 1833.

## III. HARDENBERG [41]).

Wie Stein in der Nassauer Denkschrift vom Juni 1807, so hatte Hardenberg etwas später während des Aufenthalts in Riga, gleichfalls nach erfolgtem Austritt aus dem Dienste, in einer Denkschrift: „Ueber die Reorganisation des preussischen Staats", die am 12. September 1807 zum Abschluss gelangt war, ein umfassendes Programm aufgestellt.

41) Auszüge aus der Hardenberg'schen Denkschrift waren schon bei Klose, Leben Hardenberg's S. 222—231 veröffentlicht, und zwar auf Grund von Aufzeichnungen, welche sich Varnhagen im Februar 1820 gemacht hatte, als ihm dieselbe von Hardenberg vertraulich mitgetheilt war; die Mittheilung hatte zum Beweise dienen sollen, dass er, Hardenberg, bereits gewirkt habe, ehe Stein angefangen, ein Beweis, der durch die Denkschrift schon desshalb nicht erbracht werden konnte, weil die Stein'sche Denkschrift doch immerhin ein Vierteljahr älter ist, als die Hardenberg'sche; ganz abgesehn davon, dass es sich damals nur um Pläne, nicht schon um deren Ausführung handelte; das Schreiben Hardenberg's an Varnhagen ist sehr überflüssigerweise dem Klose'schen Buche als Facsimile beigefügt; Varnhagen verfehlte natürlich nicht, die Sache sofort vertraulich weiterzuverbreiten; vgl. Varnhagen, Blätter aus der preussischen Geschichte I, 75. Im ganzen Umfange ist nunmehr die Denkschrift bei v. Ranke, Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers Fürsten v. Hardenberg Bd. IV (1877) im Anhange mitgetheilt; sie nimmt dort etwa 100 Seiten ein. Vorher hatte schon v. Bassewitz a. a. O. I, 453 darauf hingewiesen, dass sich dieselbe in den Akten des Schlossarchivs befinde. Es ist übrigens nicht ganz klar, ob die Altenstein'sche oder die Hardenberg'sche Denkschrift Stein bei seinem Promemoria vom 15. Oktober 1807 vorgelegen habe; Stein selbst spricht nur vom „Vorschlage des Herrn Geheimen Finanzraths

Diese Hardenberg'sche Denkschrift beruht zum Theil auf einer Abhandlung Niebuhrs über die staatlichen Geldinstitute und das Staatsschuldenwesen, in der Hauptsache aber auf der bereits mehrfach erwähnten Altenstein'schen Denkschrift.

Diese letztere hat bei der Ausarbeitung auch hinsichtlich der Anordnung der Materien zu Grunde gelegen, indem nur verhältnissmässig selten Abweichungen in der Disposition, z. B. in den Abschnitten über Militär- und Finanzwesen stattgefunden haben; die Fassung ist in der Hardenberg'schen Ueberarbeitung bald länger, bald kürzer; ein durchgehender Vorzug derselben ist bei aller Breite der theoretischen Erörterungen die Richtung auf das Konkrete.

Es ist das jedenfalls eine der grossartigsten Staatsschriften, die jemals geschrieben worden sind; sie verbreitet sich über die auswärtigen Verhältnisse, über die Grundverfassung des Innern, über das Militärwesen, über die innere Polizei, über das Finanzwesen, über die Religion, über das Justizwesen, über die Geschäftspflege; sie berücksichtigt in gleicher Weise die allgemeinsten Grundlagen der politischen Organisation wie die speziellsten Details.

Hardenberg steht dabei ganz und voll auf dem Standpunkte des modernen Liberalismus; für ihn unterliegt es gar keinem Zweifel, dass das oberste Princip der Staatsleitung das sein müsse, die Ideen der französischen Revolution auf Preussen zu übertragen; durch Festhalten am Alten bekämpfe man dieselben nicht, sondern befördere sie viel-

v. Altenstein", Pertz weist dagegen auf die Arbeit hin, welche Hardenberg, mit Altenstein's und Niebuhr's Zuziehung entworfen habe, er identificirt offenbar die beiden Denkschriften; bei der grossen Uebereinstimmung derselben käme auf die Frage nicht viel an, es ergiebt sich indessen aus dem nähern Inhalt des Promemoria in Vergleichung mit beiden Denkschriften, dass wirklich nur die Altenstein'sche gemeint war.

mehr; die Gewalt dieser Grundsätze sei so gross, dass der Staat, der sie nicht annehme, entweder seinem Untergange oder der erzwungenen Annahme derselben entgegengehe. Es handelte sich also, wie Hardenberg wörtlich sagt, um eine Revolution im guten Sinne, um eine Revolution von oben, welche nicht durch gewaltsame Impulsionen, sondern durch die Weisheit der Regierung die Veredelung der Menschheit fördere. Die angemessenste Form für den gegenwärtigen Zeitgeist seien demokratische Grundsätze in einer monarchischen Regierung, während man die reine Demokratie dem Jahre 2440 überlassen müsse, wenn sie anders je für Menschen gemacht sei. Eine Regierung habe in Harmonie mit dem Zeitgeiste und dem Weltplane der Vorsehung zu verfahren, und dürfe ja nicht zurückschrecken vor dem, was der Zeitgeist als Hauptgrundsatz fordere, vor möglichster Freiheit und Gleichheit.

Hardenberg trägt auch gar kein Bedenken, die äussersten Konsequenzen solcher Grundsätze selbst auf einem Gebiete zu ziehen, wo die Anwendung derselben am allerbedenklichsten sein würde, auf dem des Heerwesens; und zwar ohne dabei irgendwie gedeckt zu sein durch Unkenntniss militärischer Verhältnisse, denn er entwickelt vielmehr eine staunenswerthe Sachkenntniss und hat in mancher Hinsicht der Entwicklung des Heerwesens bis auf unsere Tage die Wege gewiesen; Ranke behauptet sogar, es sei ihm eine militärische Stellung zugedacht gewesen. Es erscheint dann doppelt auffallend, wenn er in Uebereinstimmung mit Altenstein die Wahl der Unterofficiere durch die Soldaten, die Wahl der Officiere des ersten Grades durch die Unterofficiere vertheidigt und hinsichtlich der Freiwilligen-Korps die Besetzung aller Officierstellen mit Einschluss der Chefs dieser Korps durch Wahl vornehmen lassen will.

Und demselben Liberalismus huldigt er auch auf dem wirthschaftlichen Gebiete; „man beherzige“, heisst es, „vor allen Dingen das laissez faire, was ein Deputirter der Kaufmannschaft Colbert als sein Gutachten sagte, als dieser ein solches von ihm forderte“; wenn nur die Hindernisse der wirthschaftlichen Entwicklung beseitigt würden, so werde Alles gut fortschreiten. Ueberall bildet für ihn die natürliche Freiheit des Individuums den Ausgangspunkt. Daher das Verlangen nach Mobilisirung des Grundbesitzes, nach Gewerbefreiheit und Handelsfreiheit. Alle Staatskundigen von Einsicht seien gegen Friedrich den Grossen völlig einig, dass möglichst wenig Ein- und Ausfuhrverbote erlassen werden müssten. Daher die äusserste Einschränkung des Staats in Bezug auf wirthschaftliche Unternehmungen; „die Bank- und Seehandlung haben als Handelsinstitute dem Staate keinen Vortheil gebracht, sondern geschadet“; ein Theil der Forsten müsse verkauft werden, weil ihr Ertrag meist sehr gering sei; Post und Bergwerke sollten zwar staatsseitig betrieben werden, doch habe dabei die polizeiliche Rücksicht die finanzielle zu überwiegen. Nur hinsichtlich der Erziehung und des Unterrichts dürfe ein Zwang eintreten, damit der Mensch nicht unerzogen bleibe. Ausserdem sei ein Staats(Kriegs)-Schatz gerechtfertigt, weil die Existenz des Staats davon abhängen könne, und zwar zu einem Betrage, um mittelst desselben mindestens ein Jahr lang den Krieg zu führen; das Geld könne inzwischen der Bank gegeben werden.

Die Organisationsfrage ist verhältnissmässig kürzer behandelt, und zwar in vorzugsweise engem Anschluss an die Altenstein'schen Ausführungen. In Uebereinstimmung mit Altenstein sprach sich Hardenberg insbesondere schon damals für einen Premierminister mit der Amtsbezeichnung eines Staatskanzlers aus, empfahl er die Einsetzung von Oberpräsidenten

oder Civilgouverneurs, mit der Bestimmung, die Einheit zwischen den verschiedenen verwaltenden Behörden zu erhalten, die Kontrole des Geschäftsgangs zu führen und die Ausführung in denjenigen Fällen zu bewirken, wo besondere Schnelligkeit und Eile erforderlich sei, adoptirt er auch die Altenstein'sche Idee, für Berlin einen besonderen Oberpräsidenten zu bestellen, weil das Interesse dieser grossen Hauptstadt ganz verschieden von dem der Provinz sei und besondere Fürsorge sowie besondere Administrationsgrundsätze erfordere, erklärte er sich endlich auch für eine Betheiligung von Repräsentanten der Nation an der Geschäftsführung der Verwaltungs-Kammern.

Ueberhaupt war Hardenberg der Idee der Selbstverwaltung keineswegs principiell entgegen, nur steht sie bei ihm längst nicht in der Weise im Vordergrunde der innern Politik wie bei Stein. Sehr bedeutungsvoll für spätere Maassnahmen ist das, was er über die Kreisbehörden sagt: „Ob es nun richtig sei, die Kreisbehörden bloss aus Gewählten von den Kommunitäten bestehen, und sie umsonst dienen zu lassen, darüber bin ich sehr zweifelhaft. Mir scheint es besser einen besoldeten, ganz qualificirten und vom Staate bleibend angestellten Kreisvorsteher zu haben, bei dessen Anstellung der Stand nicht in Betracht käme, bei dem aber zwei gewählte Repräsentanten ohne Sold mit Konsultativstimme und dem Rechte, Verfügungen, die ihnen nicht zweckmässig schienen, bis zur Entscheidung der oberen Behörden aufzuhalten, angestellt würden.“ „Die Idee, die Kreisvorsteher und unteren Polizeibeamten mit der Volksbewaffnung in Verbindung zu setzen, habe ich für Franken selbst gehabt, und finde sie sehr zweckmässig.“ Die Patrimonialgerichtsbarkeit soll zwar aufgehoben, die gutsherrliche Polizeigewalt aber beibehalten werden. „Die Abschaffung der

Patrimonial-Gerichtsverwaltungen“, heisst es, „besonders in Kriminalfällen würde ich ebenfalls für sehr nützlich halten, nur muss der Gutsbesitzer die Mittel behalten, seine Bauern, Arbeiter und Gesinde ohne Weitläufigkeit und Kosten zur Erfüllung ihrer Pflicht anzuhalten, und so wenig jenen das Gehör und das Recht versagt werden soll, so wenig darf der Gutsherr von der Willkür des vielleicht entfernten Richters hierunter abhängig gemacht werden.“ Es war das einer der Punkte, welche im Jahre 1810 die Verhandlungen mit Schön scheitern liessen; Hardenberg sagte damals, er selbst würde die Uebertragung der polizeilichen Gewalt an einen Anderen, wie man ihn auch bezeichnen möge, nicht dulden können. Er hatte auch der Ritterschaft des Fürstenthums Bayreuth die Patrimonial- und Polizeigewalt belassen, während die Gesammtorganisation derselben im Wesentlichen auf das Kreditwesen beschränkt wurde[42]. Ganz kurz sind die Bemerkungen über die Gemeindeverfassungen; „bei den Kommunitäten,“ heisst es, „führen die Repräsentanten die Verwaltung allein, sie bestehen bloss aus Gewählten; die Unterbehörden werden einfach, dem Zweck angemessen angeordnet, und auch mit dem Volke in nahe Verbindung gebracht.“

Es ergiebt sich daraus, dass während es bei Stein merkwürdig ist, wie sehr er auf seine Zeit gewirkt hat, obgleich er den massgebendsten Bestrebungen derselben fremd, ja feindlich gegenüber stand, Hardenberg dagegen völlig ein Kind dieser Zeit war, erfüllt von den Tendenzen, welche damals die Welt beherrschten.

Gleich den meisten andern Staatsmännern jener Epoche, gleich Wilhelm von Humboldt, Altenstein und Schön, deren staatswissenschaftliche Theorien so ausgeprägt individualistisch waren, dass es ihnen theoretisch schwer wurde, eine staat-

42) v. Schön, Papiere I, 64. — N. C. C. XI, 415 ff.

liche Fürsorge für das Gesammtwohl, die Idee der Verwaltung überhaupt anzuerkennen, fragte auch Hardenberg zuerst danach, wie sich der Einzelne und dessen nächstes Wohl zu dieser oder jener Massregel verhalte, überzeugt, dass die Triebkraft der freien Konkurrenz hinreichen werde, das Gesammtwohl zu fördern.

Die Hauptbedeutung der Hardenberg'schen Gesetzgebung liegt daher auf dem wirthschaftlichen Gebiete. Was derselben für alle Zeiten den Stempel aufgedrückt hat, das sind jene socialen Gesetze, welche wie die beiden Gewerbe-Edikte, wie das Landeskultur- und das Regulirungs-Edikt die Befreiung der Individuen von wirthschaftlichen Schranken herbeigeführt, Jedem die freieste Disposition über seine Kräfte und über sein Eigenthum gegeben haben.

Dagegen hat eine wesentliche Förderung der Organisations-Gesetzgebung während der Jahre 1810/1812 überhaupt nicht stattgefunden. Die wenigen Gesetze dieser Art aber, welche damals zum Abschlusse gebracht worden sind, wie die Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden vom 27. Oktober 1810, und in noch höherm Maasse das sog. Gendarmerie-Edikt vom 30. Juli 1812, haben ebenso wie die auf eine Umgestaltung der Regierungen gerichteten Pläne jener Zeit nicht sowohl eine Ausbreitung der Selbstverwaltung, als vielmehr, dem Geiste der in der Denkschrift entwickelten Staatsauffassung ganz entsprechend, ja dieselbe zum Theil noch überbietend, die Einführung der französisch-westphälischen Büreaukratie und Präfektur zum Zwecke gehabt.

Die persönliche Thätigkeit Hardenberg's ist dabei grösser gewesen, als man bisher vielfach angenommen hat; ausserordentlich häufig trifft man in den Akten auf die Züge seiner Handschrift.

Zur Unterstützung bei seinen Arbeiten hatte er sich ein eigenes Büreau gebildet, welches aus v. Raumer, v. Beguelin, v. Bülow, Jordan, Gruner, Scharnweber und v. Hippel bestand, und für welches ein Geschäfts-Reglement vom 12. December 1811 existirt. Der hervorragendste unter diesen Mitarbeitern war für das Gebiet der Gesetzgebung ohne Frage Scharnweber. Seine Arbeitskraft ist eine erstaunliche. In ganz systematischer Weise verbreiten sich seine zahlreichen Denkschriften, von denen jede ein stattliches Heft bildet, über alle Gebiete des Staatslebens; es fehlt zwar auch in diesen Arbeiten nicht an Erörterungen über Wesen und Aufgaben des Staats; was sie aber im Gegensatz zu andern so lehrreich macht, das ist die Klarheit und Folgerichtigkeit der Darstellung, der praktische Sinn und gesunde Menschenverstand, die umfassende Geschäftskenntniss. Scharnwebers politische Anschauungen sind genau die Hardenbergschen; auch er ist durch und durch liberal, namentlich auf dem wirthschaftlichen Gebiete; er hat für die Verhältnisse des grundbesitzenden Adels weder Verständniss, noch Sympathie, und hält eben desshalb nicht viel von Selbstverwaltung; er wenigstens würde sie nicht eingeführt haben; gegen die Repräsentativ-Verfassung sofern sie sich auf Theilnahme der Repräsentanten an der Gesetzgebung beschränkt, hat er dagegen nicht viel einzuwenden. Scharnweber ist nicht bloss der Verfasser der agrarischen Gesetze gewesen, wie bisher schon bekannt war, sondern auch des Gendarmerie-Edikts, wie sich nunmehr herausgestellt hat. Es war natürlich, dass ihn vorzugsweise die Abneigung des Generals v. d. Marwitz traf.

# DRITTER ABSCHNITT.

## DIE REORGANISATION DER CENTRAL- UND PROVINZIAL-BEHÖRDEN.

# I. DAS STAATS-MINISTERIUM, DER STAATSRATH UND DAS KABINET.

## 1. DIE VERORDNUNG BETREFFEND DIE VERÄNDERTE VERFASSUNG DER OBERSTEN VERWALTUNGSBEHÖRDEN IN DER PREUSSISCHEN MONARCHIE VOM 24. NOVEMBER 1808.

Stein hatte bereits in der Denkschrift vom Mai 1806 verlangt, dass eine unmittelbare Verbindung zwischen dem Könige und den obersten Staatsbeamten wieder hergestellt werde, dass demgemäss die zur höchsten Entscheidung gehörigen Angelegenheiten von den an der Spitze der einzelnen Verwaltungszweige stehenden Ministern vor dem versammelten Staatsrathe in Gegenwart des Königs zum Vortrage zu bringen seien, und dass endlich die Ausfertigung der im Staatsrathe getroffenen königlichen Entscheidungen durch die vom Vortrage ausgeschlossenen Kabinetsräthe zu erfolgen habe.

In dem Schreiben an den König vom November 1806 wurde diese Forderung einer Reaktivirung des Staatsraths „in der Form, wie durch ihn alle Grundeinrichtungen emanirten, wodurch der preussische Staat seine bewunderte, von Grösseren oft beneidete, von Schwächeren oft gefürchtete Grösse gewann“, wurde eine gesetzliche Vereinigung der

Minister „zum unmittelbaren Vortrag und zu gemeinschaftlicher Prüfung der für jedes Fach der Verwaltung zu sanktionirenden Grundsätze" eindringlich wiederholt; „denn vereinzelt jeder auf sein Departement beschränkt, vermögen die Minister nicht die Kraft aufzubieten und zu benutzen, und zwischen Ew. Majestät und sich sehen sie eine Gewalt ohne angewiesenen Beruf, ohne Responsabilität, in alles eingreifend und nichts leitend".

Auf denselben Grundsätzen beruhte auch der aus gemeinsamer Berathung Stein's, Hardenberg's und Rüchel's hervorgegangene, dem Könige im December 1806 unterbreitete Entwurf, der ein Kabinets-Ministerium vorschlug, welches zunächst aus den drei Kabinets-Ministern für das Auswärtige, für den Krieg und für das Innere und die Finanzen bestehen und vor welches alle Gegenstände in letzter Instanz gehören sollten; ein Plan, den der König im Princip am 19. December 1806 genehmigte, indem der damalige Bruch wesentlich durch Personalfragen herbeigeführt wurde.

Demgemäss ging auch die Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 über diesen Punkt verhältnissmässig schnell hinweg; es heisst nur: „der Aufsatz vom April (Mai) 1806 bewies die Nothwendigkeit der Aufhebung des Kabinets und der Bildung eines Staatsraths oder einer unmittelbar unter dem Könige arbeitenden, mit anerkannter und nicht erschlichener Verantwortlichkeit versehenen Obersten Behörde, die der endliche Vereinigungspunkt der verschiedenen Zweige der Staatsverwaltung ist." Die Hauptsache war nunmehr bereits die innere Einrichtung der Centralbehörde selbst. Die Kompetenz derselben wurde nach Massgabe der in den neuern Ressort-Reglements enthaltenen Geschäftseintheilung sowohl hinsichtlich der Abtrennung der Rechtspflege von der Administration als hinsichtlich der Vereinigung der geistlichen

Unterrichts-, Armen- und Medicinal-Angelegenheiten mit derselben näher bestimmt. Die weitere Vertheilung der Geschäfte erfolgte dann lediglich nach sachlichen und nicht mehr nach provinziellen Gesichtspunkten. Es ergaben sich daraus für das Ressort des bisherigen General-Direktoriums zunächst zwei Hauptabtheilungen, die eine für die Verwaltung des öffentlichen Einkommens, die andere für die Verwaltung der obersten Staats-Polizei. Jede dieser beiden Hauptabtheilungen zerfiel dann wieder in vier Unterabtheilungen; die erste Hauptabtheilung in die vier Unterabtheilungen für Domänen und Forsten, — für Abgaben, — für Administration, Post, Lotterie, Banque, Seehandlung, Münze, Bergwerke, Salz, — für Staatskassen- und Rechnungswesen; die zweite Hauptabtheilung in die vier Unterabtheilungen für öffentliche Sicherheit, Armenwesen, Erhaltung der Lebensbedürfnisse, Aufsicht auf die Bildung und Zusammensetzung der ländlichen, städtischen und ständischen Korporationen und die administrativen Organisationen, — für die Gewerbepolizei, sie betreffe Landwirthschaft oder Handwerkerei, Fabriken, Handel, Wege, Kanäle, — für das Medicinalwesen, — für den öffentlichen Unterricht, Lehranstalten der Wissenschaft, Künste und Elementarkenntnisse. Die Unterabtheilungen sollten zum Theil noch weiter zerlegt werden, z. B. die für das Abgabenwesen in zwei Departements für die direkten und indirekten Abgaben.

Das Promemoria zu den Altenstein'schen Vorschlägen vom 15. Oktober 1807 betraf nur Einzelnes. Es handelte sich besonders um die Frage, ob es rathsam sei, die oberste Leitung der Staatsverwaltung einem Ersten Minister oder einem Staatsrath anzuvertrauen. „Durch das erste," heisst es, „wird mehr Kraft und Einheit erhalten, aber eine Folge der Beschränktheit menschlicher Kräfte ist, dass die Fehler

des Individuums einen zu überwiegenden Einfluss auf die Geschäfte erhalten, und die kollegialische Behandlung sichert einen stäteren Gang, der frei von Uebereilungen ist, und bewirkt eine grössere Mannichfaltigkeit in den Ansichten. Einem Manne übertrage man die Umformung der Regierungs-Verfassung; ist dieses bewirkt, so übertrage man die Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten einem Staatsrath, der unter dem überwiegenden Einfluss eines Präsidenten steht." Ausserdem verbreitete sich das Promemoria nochmals über die Eintheilung der obersten Behörde, insbesondere des Departements für Finanzen und Inneres, im Einzelnen von den Vorschlägen der Nassauer Denkschrift mehrfach abweichend.

Einen vorläufigen Abschluss brachte dann der Bericht über die oberste Leitung der Geschäfte und der diesem Berichte beigelegte Organisations-Plan der obern Behörden des preussischen Staats, d. d. Memel den 23. November 1807. Dieser Organisations-Plan war nach Stein's Angaben von Altenstein ausgearbeitet; er sollte den König in den Stand setzen, das Ganze leicht zu übersehn, und über die Hauptgrundsätze eine vorläufige Entschliessung zu fassen; mannigfache Abänderungen als Folgen einer genauern Prüfung wurden ausdrücklich vorbehalten; es wurde schliesslich anheim gegeben, das Gutachten Hardenberg's darüber einzuholen.

Bei der Entwerfung dieses Plans war wiederum, wie ausdrücklich bemerkt wurde, davon ausgegangen, die möglichste Einheit und Kraft in der obersten Leitung der Staatsverwaltung zu vereinigen, und den König in unmittelbare Verbindung mit Denjenigen zu setzen, welche er an die Spitze der Administration berufen würde. Die oberste Behörde sollte nunmehr aus den Ministern und den Geheimen Staatsräthen gebildet werden. Die Minister waren den Hauptverwaltungszweigen, den Departements des Auswärtigen,

des Kriegs, der Justiz, und dem Departement der Finanzen und des Innern vorgesetzt. Das Departement der Finanzen und des Innern zerfiel wieder in eine Anzahl von Abtheilungen, an deren Spitze die Geheimen Staatsräthe standen. Jeder der vier Minister hatte den Vortrag in den Angelegenheiten des ihm anvertrauten Departements; der Minister der Finanzen und des Innern hatte jedoch ausserdem den Vortrag in allen auf das Ganze der Monarchie Bezug habenden Gegenständen, er wohnte sämmtlichen Vorträgen bei, und leitete die Geschäfte im Kabinet, die von einem Geheimen Kabinetsrath und zwei Kabinets-Sekretären unter ihm besorgt wurden; die Geheimen Staatsräthe endlich hatten den Vortrag nur bei besonders bestimmten Gegenständen ihres Departements.

Man begnügte sich also vorläufig mit der Organisation eines Kabinets, die Einrichtung sollte jedoch den Weg zu der Verwandlung desselben in einen förmlichen Staatsrath bahnen, wie ausdrücklich gesagt wurde.

Mehrere Monate hindurch hat dann die Angelegenheit gänzlich geruht.

Die im Juli und August 1808 bewirkte Errichtung des General-Departements und der General-Konferenz hatte von vornherein nur eine interimistische Bedeutung.

Erst unterm 28. Oktober 1808 hat Stein dem Könige denjenigen Plan überreicht, der dann als Verordnung vom 24. November 1808 die königliche Genehmigung fand [43]).

---

43) Die Denkschrift vom Mai 1806 unvollständig bei Pertz I, 331 ff.; vollständig bei v. Ranke V, 368 ff.; die Annahme von Pertz I, 330, 347 hinsichtlich der Bestimmung derselben ist jetzt richtig gestellt durch die Hardenbergischen Briefe und Denkwürdigkeiten, v. Ranke III, 105--112; vgl. auch Seeley, Life and Times of Stein Vol. I (1878) S. 273 ff. Das Schreiben an den König vom November 1806 bei Pertz I, 363; der Entwurf Stein's, Hardenberg's und Rüchel's vom December 1806 bei Pertz I, 377; die Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 bei Pertz I, 415 ff;

Diese Verordnung unterscheidet sich von dem ein Jahr zuvor in Memel vorgelegten Organisations-Plane zunächst äusserlich dadurch, dass sie sich auf den centralen Verwaltungs-Organismus beschränkt, während der Organisations-Plan auch auf die Unterbehörden, d. h. auf die Oberpräsidenten und die Kriegs- und Domänen-Kammern sich erstreckt hatte; sodann auch dadurch, dass sie hinsichtlich der Oberbehörden sehr ausführliche, zur sofortigen Anwendung geeignete Vorschriften enthält, während der Organisations-Plan gerade in Bezug auf diese nur schematisch gewesen war und Dasjenige, was die Verordnung auf fünfzig Seiten enthält, auf acht Seiten erledigt hatte.

Der innere Unterschied zwischen dem Organisations-Plane und der Verordnung besteht zunächst in einer anderweiten Abgrenzung der Geschäfte zwischen den verschiedenen Ministerial-Departements, sodann darin, dass die Stellen des Ministers der Finanzen und des Innern nunmehr getrennt wurden, ganz besonders aber in der Errichtung eines Staatsraths.

Der Staatsrath war in dieser Verfassung der dem Oberhaupte des Staats unmittelbar untergeordnete oberste Punkt, von dem die gesammte Staatsthätigkeit im Interesse der

---

das Promemoria zu den Vorschlägen Altenstein's vom 15. Oktober 1807 bei Pertz II, 31 ff.; der Bericht über die oberste Leitung der Geschäfte vom 23. November 1807 bei Pertz II, 642 ff.; der dazu gehörige Organisations-Plan der Obern Behörden des preussischen Staats bei Pertz II, 648 ff.; der Plan zu einer interimistischen verbesserten Einrichtung des Geschäftsgangs vom 25. Juli 1808 bei Pertz II, 117 ff.; die Vorschrift für den Geschäftsgang bei den gemeinschaftlichen Arbeiten der Obersten Staats-Verwaltungs-Behörden vom 25. August 1808 bei Pertz II, 128 ff.; der Plan zur Organisation der obersten Staatsbehörden der preussischen Monarchie vom 28. Oktober 1808 bei Pertz II, 262 ff.; die Verordnung betreffend die veränderte Verfassung der obersten Verwaltungsbehörden in der preussischen Monarchie vom 24. November 1808 bei Pertz II, 689 ff.

grösstmöglichsten Einheit, Kraft und Regsamkeit künftig ausgehen sollte.

Dieser Staatsrath bestand aus den Prinzen des königlichen Hauses, welche nach Erreichung des achtzehnten Lebensjahres ihren Sitz in demselben einnahmen; sodann aus den sämmtlichen Ministern, dem Minister des Innern, der Finanzen, der auswärtigen Angelegenheiten, des Krieges und der Justiz, die als solche zugleich Geheime Staatsräthe waren; ferner aus Geheimen Staatsräthen und zwar nicht nur aus denjenigen, welche den Hauptzweigen der inneren und der Finanz-Verwaltung vorgesetzt waren, sondern insbesondere auch aus denjenigen, die kein specielles Departement besorgten, vielmehr durch das Vertrauen des Königs zur allgemeinen Theilnahme an den Verhandlungen des Staatsraths und zur Uebernahme specieller Aufträge berufen wurden, und zu denen insbesondere auch die Minister, welche künftig ihre Stelle mit Einwilligung des Königs niederlegten, gehören sollten, wie denn Stein selbst nach dem Bericht vom 28. Oktober unter ihnen in's Künftige seinen Platz nehmen wollte; endlich aus den Chefs der ersten und zweiten Abtheilung, in welche das Departement des Kriegsministers zerfiel, aus einem Geheimen Legations-Rath des auswärtigen und einem Geheimen Justiz-Rath des Justiz-Departements. Dazu kamen dann noch der Geheime Staats- und Kabinets-Sekretär, der die Beschlüsse des Staatsraths und des Kabinets ausfertigte; sowie mehrere Geheime Referendarien ohne Stimme, welche eine Pepiniere bilden, und als Zuhörer behufs ihrer Ausbildung in den höheren Staatsgeschäften bei den Sitzungen des Staatsraths zugelassen werden sollten, um demnächst in die Provinzial-Regierungen zurückzutreten, aus denen sie genommen waren. Endlich konnten in einzelnen Fällen sonstige Staatsdiener zu den Berathschlagungen des Staatsraths besonders beigezogen

werden, denen dann aber bloss ein votum consultativum zustand. Dagegen war die Mitwirkung von Laien, insbesondere von ständischen Repräsentanten für die Central-Verwaltung nicht beabsichtigt, vielmehr sollte deren Verwendung nur bei den untergeordneten Behörden des Staats stattfinden.

Den Vorsitz im Staatsrathe führte in der Regel der König selbst, im Falle der Abwesenheit ein auf unbestimmte Zeit dazu ernannter Minister oder Minister gewesener Geheimer Staatsrath, der auch im Fall der Anwesenheit des Königs die specielle Leitung der Geschäfte und der Deliberationen hatte, und die Vertheilung der eingekommenen Sachen zum Vortrag besorgte.

Der Staatsrath funktionirte entweder als Plenum oder in den Abtheilungen. Das Plenum oder der eigentliche Staatsrath war zunächst für alle Gegenstände der Gesetzgebung sowie für die Feststellung der allgemeinen Verwaltungsgrundsätze kompetent. Zur Vorbereitung derartiger Geschäfte bestand in der Abtheilung des Innern das Departement der allgemeinen Gesetzgebung für das Innere und die Finanzen, von welchem wiederum die Gesetz-Kommission ressortirte. Das Plenum des Staatsraths hatte aber ausserdem auch die oberste Leitung der Verwaltung selbst und die Kontrole derselben, und zwar in einem so weiten Umfange, dass die Selbständigkeit und Verantwortlichkeit der Minister dadurch sehr wesentlich beeinträchtigt wurde. Denn es gehörten zur Verwaltungs-Kompetenz des Staatsraths nicht bloss solche Gegenstände, welche mehrere Departements gleichzeitig berührten und unter ihnen streitig geblieben waren, nicht bloss solche, welche durch schon bestehende oder noch erfolgende Gesetze, oder durch besondere Bestimmung des Königs zur Entscheidung und Bestimmung

des Staatsraths verwiesen wurden, sondern auch ganz allgemein alle diejenigen Gegenstände, über welche nach den bestehenden Geschäftsnormen die Minister die königliche Genehmigung einzuholen hatten, wie etwa die Besetzung bestimmter Stellen, die Vollziehung von Kriminal-Erkenntnissen und dergleichen mehr.

Die Abtheilungen des Staatsraths waren theils das Kabinet, theils die Departements des Innern, der Finanzen, der auswärtigen Angelegenheiten, des Kriegs und der Justiz.

Das Kabinet bestand aus sämmtlichen Ministern, aus einem vom Könige dazu besonders bestimmten Geheimen Staatsrathe, aus denjenigen Geheimen Staatsräthen, welche wegen des Vortrags der zu ihren Departements gehörigen Sachen zugezogen wurden, aus den Chefs der beiden Hauptabtheilungen des Kriegsdepartements, endlich aus dem Geheimen Staats- und Kabinets-Sekretär. Der König vertheilte die eingehenden Sachen selbst zum Vortrage, setzte die Vortragstage fest, und bestimmte diejenigen Mitglieder des Kabinets, die ausser den Vortragenden selbst anwesend sein sollten. Der Geheime Staats- und Kabinets-Sekretär war bei sämmtlichen Vorträgen gegenwärtig und trug die minder erheblichen Sachen aus den Departements des Innern und der Finanzen vor, wie er auch deren Ausfertigungen besorgte. Auch bei dem Aufenthalte des Königs in Potsdam und Charlottenburg, sowie bei Reisen wurde der unmittelbare Vortrag durch die Minister, soweit das ohne zu grosse Belästigung des Königs und der Minister möglich war, sichergestellt. Uebrigens beschränkten sich die Geschäfte des Kabinets, nachdem die wichtigeren derselben an den Staatsrath übergegangen waren, theils auf den formellen Abschluss der im Staatsrath vorgetragenen Sachen, theils auf solche Angelegenheiten, die sich ihrer Natur

nach, wie gewisse auswärtige Geschäfte, das Detail der Militärsachen, Gnadensachen, oder Verwaltungsübersichten, für den Staatsrath nicht eigneten.

Die zweite Abtheilung des Staatsraths war das General-Departement des Innern, welches wieder in die Departements der allgemeinen Polizei, — der Gewerbepolizei, — des Kultus und öffentlichen Unterrichts, — der allgemeinen Gesetzgebung für das Innere und die Finanzen, — der Bergbau-, Münz-, Salz-, Fabrikations- und Porzellan-Manufaktur-Sachen, — und des Medizinalwesens zerfiel. An der Spitze des General-Departements und des Departements der allgemeinen Polizei stand der Minister des Innern; an der Spitze der übrigen Departements standen Geheime Staatsräthe, die in ihrem Verhältniss zu dem Minister ausserordentlich selbständig waren; sie trafen ihre Anordnungen in der Regel ohne seine Genehmigung, indem sie sogar bei Stellenbesetzungen nur zur Anzeige verpflichtet waren; sie konnten auch gegen seine Entscheidungen auf den Staatsrath provociren; sie bildeten endlich unter seinem Vorsitze einen Staatsrath im Kleinen. Es war wohl in erster Linie die Rücksicht auf den geringen Umfang des damaligen Staatsgebiets, welche dahin geführt hatte, an die Stelle wirklicher Minister für Handel, Gewerbe, und landwirthschaftliche Angelegenheiten, — auf alle diese Angelegenheiten erstreckte sich das Ressort der Abtheilung für die Gewerbepolizei — sowie für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten diese Geheimen Staatsräthe zu bestellen.

Die dritte Abtheilung war das General-Departement der Finanzen. Die Organisation war die analoge. Die Abtheilung zerfiel wieder in die Departements des General-Kassenwesens, (General-Kassen-, Bank- und Lotterie-Departement) — der Domänen und Forsten, — und der direkten und

indirekten Abgaben. An der Spitze des General-Departements und des General-Kassen-Departements stand der Finanzminister, an der Spitze der beiden andern Departements standen Geheime Staatsräthe in derselben Stellung, wie die Geheimen Staatsräthe im Ministerium des Innern.

Die vierte Abtheilung war das auswärtige Departement, dessen Geschäftsbetrieb alsbald durch das Reglement vom 21. December 1808 näher bestimmt wurde.

Die fünfte Abtheilung war die Militär-Abtheilung oder das Departement des Kriegsministers, hinsichtlich dessen auf einen vom Könige genehmigten besonderen Plan hingewiesen wurde.

Die sechste Abtheilung endlich war die für das Justizwesen oder das Departement des Justizministers oder Grosskanzlers.

Unter dem gesammten Staatsrathe, nicht aber unter einem speciellen Departement desselben standen endlich noch die Oberrechenkammer und das Plenum der wissenschaftlich technischen Deputationen; die Oberrechenkammer jedoch nur hinsichtlich des äusseren Geschäftsbetriebs, während sie in Bezug auf das Materielle ihrer Geschäftsführung dem Könige unmittelbar verantwortlich blieb, und vom Könige unmittelbar die erforderlichen Befehle erhielt.

Demgemäss war also durch die Verordnung vom 24. November 1808 das Kabinet in seiner früheren Bedeutung aufgehoben und eine „unmittelbar unter den Augen des Königs arbeitende“, mit anerkannter Verantwortlichkeit versehene oberste Behörde eingerichtet; es war ferner die für die Mittel-Instanz in einem grossen Theil des Staatsgebietes bereits eingeführte Abgrenzung zwischen der inneren Landes- und Finanzverwaltung auf der einen, und der Justiz auf der andern Seite nunmehr auch für die Centralbehörde zur

Durchführung gelangt; es waren endlich die Provinzial-Departements beseitigt, und die sämmtlichen Geschäfte aus den Gebieten der Finanzen und des Innern nach sachlichen Gesichtspunkten unter zwei grosse Departements, und innerhalb dieser wieder unter mehrere Unter-Departements vertheilt.

## 2. DAS PUBLICANDUM, BETREFFEND DIE VERÄNDERTE VERFASSUNG DER OBERSTEN STAATSBEHÖRDEN DER PREUSSISCHEN MONARCHIE, IN BEZIEHUNG AUF DIE INNERE LANDES- UND FINANZ-VERWALTUNG VOM 16. DECEMBER 1808[44]).

Die Verordnung vom 24. November 1808 ist zwar vom Könige vollzogen aber niemals publicirt; in etwa hundert Exemplaren gedruckt, war sie bis zur Veröffentlichung durch Pertz nur Wenigen bekannt geworden.

Indessen würde man zu weit gehn, wenn man in der Unterlassung der Publikation einen durch Stein's Abgang hervorgerufenen Systemwechsel erblicken wollte. Die neuen Minister waren doch von Stein selbst empfohlen worden. Dieser hatte sich nur insofern in ihnen geirrt, als sie es sogleich bei dem ersten Schritte auf ihrer Bahn an der nöthigen Energie fehlen liessen. Wie sich aus dem, von Altenstein und Dohna unterm 4. December 1808 gemeinsam erstatteten Berichte ergiebt, hielt man bloss den Moment zur vollständigen Durchführung einer so tiefgreifenden Maassregel

---

44) N. C. C. XII, 527 ff. — Acta betr. die Organisation der Obersten Staatsbehörden in der preussischen Monarchie, R. 77 B, Nr. 615 a. Vol. I, II, 1808—1812; die Verhandlungen über das Publicandum vom 16. December 1808 vorzugsweise in Vol. I.

für ungeeignet, und wollte sich deshalb zur Zeit auf eine nur theilweise Ausführung derselben beschränken. In der That ist das Publicandum, welches von Friese entworfen, von Dohna und Altenstein durchkorrigirt worden ist, lediglich eine Ueberarbeitung der Verordnung vom 24. November, und zwar in der Hauptsache eine abgekürzte Bearbeitung.

Formell zeichnet sich daher das Publicandum durch Klarheit und Uebersichtlichkeit vor der Verordnung mehrfach aus.

Dagegen enthält dasselbe materiell erhebliche Abschwächungen der Verordnung, und zwar in doppelter Richtung. Zunächst wurden die näheren Bestimmungen über die Organisation und Verfassung des Staatsraths vorbehalten, indem an die Stelle desselben und zugleich an die Stelle des Kabinets das Ministerium trat, welches aus den in der Verordnung bezeichneten fünf Ministern bestand; diese gewannen durch die vorläufige Suspension des Staatsraths eine ganz ausserordentliche Selbständigkeit; die unabhängige Stellung der an der Spitze des Departements stehenden Geheimen Staatsräthe wurde zwar beibehalten, verlor aber durch den Wegfall des Staatsraths die Grundlage, auf der sie beruhte. Ausserdem beschränkte sich das Publicandum, wie auch die Ueberschrift schon andeutet, auf das Ministerium des Innern und der Finanzen, während die Organisation der drei übrigen Ministerien einer besonderen Verordnung vorbehalten wurde; demgemäss wurde insbesondere für das Kriegsministerium das Publicandum vom 18. Februar 1809 erlassen, wodurch dasselbe in das Allgemeine Kriegs-Departement und in das Militär-Oekonomie-Departement getheilt wurde, deren jedes wieder in eine Anzahl von Divisionen zerfiel.

Endlich hat das Publicandum die Institution der Ober-Präsidenten geschaffen, welche in der Verordnung fehlte.

## 3. DIE VERORDNUNG ÜBER DIE VERÄNDERTE VERFASSUNG ALLER OBERSTEN STAATSBEHÖRDEN IN DER PREUSSISCHEN MONARCHIE VOM 27. OKTOBER 1810[45]).

Schon Dohna hatte in der letzten Zeit seiner Amtsführung die weitere Ausführung der Verordnung vom 24. November 1808 beabsichtigt. Das Publicandum, so wurde in dem Immediatberichte vom 6. Juli 1810 näher ausgeführt, enthalte nur diejenigen Bestimmungen, welche für's erste bis zur Rückkehr des Königs nach Berlin dem Publikum über die veränderte Verfassung der obersten Behörden bekannt gemacht werden sollten; die Verordnung sei aber in ihren Grundzügen ein bisher noch einziges Meisterwerk, dessen Vorschriften so weit möglich zur Ausführung zu bringen er stets bemüht gewesen sei; insbesondere die Errichtung des Staatsraths stelle sich immer mehr als nothwendig heraus; die Aussetzung der Formation desselben habe bereits zu den unglücklichsten Folgen geführt.

Wirklich wurde nun die Verordnung vom 24. November 1808 den weiteren Arbeiten zu Grunde gelegt; in den Akten befinden sich zwei gedruckte Exemplare derselben mit handschriftlichen Randbemerkungen von Schön und von Hardenberg.

Schön hat in Gemeinschaft mit Klewitz im Juli 1810 den ersten Entwurf ausgearbeitet; er schreibt sich dem-

45) Gesetz-S. 1810. S. 3 ff. — Acta der Geh. Registratur des Staatskanzlers, betr. die veränderte Verfassung der Obersten Staatsbehörden und den Geschäftsgang überhaupt. R. 74. H. 3. Vol. I—IV, 1816—1817; diese Verhandlungen sind erst nach Hardenberg's Tode zu den Akten gekommen; wichtig ist vorzugsweise Vol. I u. Vol. II. Sodann Acta, betr. Dienstpolizei und Geschäftsgang R. 74. H. 3. Vol. I (Juni 1810) Vol. II, III (Verordnung vom 27. Oktober 1810).

gemäss auch das alleinige Verdienst der Verordnung vom 27. Oktober 1810 zu, er behauptet insbesondere, dass von ihm das Staatskanzleramt im Geiste der Gesetzgebung von 1807 bis 1809 konstruirt worden sei; Hardenberg selbst habe sich darüber im Unklaren befunden; „ich gab ihm darüber einen Aufsatz, wovon das erste Stück der Gesetzsammlung die Folge ist[46].“ Bei genauerer Einsicht in die Akten ergiebt sich jedoch, dass dieser Schönsche Entwurf eine rein formelle Ueberarbeitung der Verordnung vom 24. November 1808 war, und dass Alles, was an der neuen Verordnung wirklich neu und eigenthümlich erscheint, Hardenberg zugeschrieben werden muss, der den Schönschen Entwurf eigenhändig mit rother Dinte derartig durchgearbeitet hat, dass in den meisten Abschnitten kein Stein auf dem andern geblieben ist, und der insbesondere auch das Amt des Staatskanzlers geschaffen hat, zu dessen Gunsten er bereits in der Denkschrift von 1807 aufgetreten war.

Im Einzelnen ergiebt sich aus einer Vergleichung der Verordnung vom 27. Oktober 1810 mit dem Publicandum vom 16. December und der Verordnung vom 24. November 1808 Folgendes.

Zunächst beschränkte sich die Verordnung von 1810 nicht wie das Publicandum von 1808 auf die innere und Finanz-Verwaltung, sondern erstreckte sich wie die Verordnung von 1808 wieder auf alle obersten Staats-Behörden. Indessen war, wie in der Verordnung von 1808 die Verfassung des Justiz-Ministeriums, des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten und des Kriegs-Ministeriums nur kurz angedeutet; hinsichtlich des Kriegs-Ministeriums wurde auf die

---

46) v. Schön, Papiere I, 63.

(nicht publicirte) Verordnung vom 25. November 1808 verwiesen.

Wie die Verordnung von 1808 enthielt auch die vom 27. Oktober 1810 einen Staatsrath; derselbe sollte in wesentlicher Uebereinstimmung mit der Verordnung von 1808, bei mannichfachen Abweichungen im Einzelnen, nunmehr bestehen aus den Prinzen des königlichen Hauses, welche nach erreichtem achtzehnten Lebensjahre ihren Sitz darin einnehmen konnten, aus dem Staatskanzler, der den Vorsitz führte, aus den Staatsministern, die den fünf Haupt-Departements vorstanden, aus den Chefs der selbstständigen Abtheilungen der Ministerien des Innern und der Finanzen, aus dem Staats-Sekretär, der für die eigentliche Geschäftsführung des Staatsraths zu sorgen, das Protokoll zu führen, die von dem Staatskanzler zu vollziehenden Beschlüsse zu kontrasigniren und als Präsident der Gesetz- und Ober-Examinations-Kommission zu fungiren hatte, endlich aus Mitgliedern, die durch allerhöchstes Vertrauen berufen wurden, deren Ernennung jedoch nicht auf Lebenszeit, sondern entweder auf eine bestimmte Frist oder für einen bestimmten Gegenstand erfolgte. — In Uebereinstimmung mit der Verordnung von 1808 gehörten zum Wirkungskreise dieses Staatsraths zunächst alle Gesetzgebungssachen, alle Verfassungs- und Verwaltungsnormen, und in der Regel auch die auswärtigen Angelegenheiten, Staatsverträge und Bündnisse; sodann diejenigen Sachen, hinsichtlich deren eine Gemeinsamkeit des Interesses, aber eine Verschiedenheit der Ansichten unter den Ministerien bestand; ferner die jährlichen Rechenschaftsberichte der Minister über ihre Verwaltung; endlich alle diejenigen Gegenstände, welche durch schon bestehende oder noch zu erlassende Gesetze oder in einzelnen Fällen durch königliche Anordnung dahin verwiesen wurden. Im Unterschiede von der Verordnung von

1808 sollte aber nunmehr der Staatsrath, worauf auch schon Schön hingearbeitet hatte, keinen Antheil an der eigentlichen Verwaltung haben, die vielmehr von den Ministern innerhalb ihrer Ressorts, vorbehaltlich einer Einwirkung des Staatskanzlers, selbstständig unter unmittelbarer Verantwortlichkeit gegen den König zu führen war.

Wie die Verordnung von 1808, so kannte auch die von 1810 ein besonderes Kabinet, nunmehr bestehend aus dem Staatskanzler, dem Geheimen Kabinets-Rath und einigen Militärpersonen. In demselben hatte der Staatskanzler die massgebende Stellung, ihm mussten täglich nicht bloss die Hof- und Civilsachen, sondern auch diejenigen Militärsachen, welche Einfluss auf die Landes-Verwaltung hatten, zugesendet werden, von denen er diejenigen auswählte, die er selbst vortragen wollte, während die übrigen entweder den Departementsministern, resp. den Departementschefs in den Ministerien des Innern und der Finanzen, oder dem Geheimen Kabinets-Rathe zum Vortrage zugestellt wurden; es waren mithin nur die rein militärischen Sachen von der Vorlage an den Staatskanzler ausgenommen, hinsichtlich deren ihm jedoch im Interesse der Uebersicht über das Ganze zweimal wöchentlich Auszüge aus den Journalen mitzutheilen waren. Der Staatskanzler konnte ausserdem den Kabinetsvorträgen beiwohnen, so oft er es nöthig fand. Die Koncepte der ergehenden Kabinetsbefehle wurden zwar bei Denjenigen entworfen, welche den Vortrag darüber gehabt hatten, mussten aber, sofern es sich nicht um rein militärische Sachen handelte, dem Staatskanzler mitgetheilt und in dessen Bureau rein geschrieben werden, um von da aus zur königlichen Vollziehung vorgelegt zu werden. Endlich hatte sich der König zwar vorbehalten, Befehle auf eingegangene Sachen unmittelbar zu erlassen, aber auch diese waren, sofern sie

nicht wiederum zu den rein militärischen Sachen gehörten, dem Staatskanzler sogleich abschriftlich zuzufertigen. Bei dem blossen Wechsel des Aufenthalts zwischen Berlin, Potsdam und Charlottenburg hatte die Erledigung der Kabinetsgeschäfte ganz in derselben Weise zu erfolgen; wegen der Begleitung auf Reisen wurden jedesmal nähere Bestimmungen vorbehalten.

Die grosse Neuerung der Verordnung von 1810 bestand in der Errichtung des Amts eines Staatskanzlers, zu welchem übrigens Hardenberg schon einige Monate vorher berufen worden war. Der Staatskanzler war nun nicht bloss der Vorsitzende des Staatsraths, nicht bloss der erste und nächste Rath im Kabinet, sondern er führte auch unter dem Befehl des Königs die Oberaufsicht und Kontrole jeder Verwaltung ohne Ausnahme und stand insofern an der Spitze einer jeden, dass er Rechenschaft und Auskunft über jeden Gegenstand fordern und in jedem Falle Massregeln und Anordnungen suspendiren konnte, um entweder die Befehle des Königs darüber einzuholen oder den Beschluss des Staatsraths zu veranlassen; er war insbesondere in ausserordentlichen und dringenden Fällen oder auf Grund eines besonderen königlichen Auftrags generell zu verfügen befugt; er hatte ferner die Ministerien des Innern und der Finanzen bis zur Besetzung derselben mit eignen Ministern zu übernehmen, sich dabei jedoch auf die Leitung im Allgemeinen und auf besonders wichtige Gegenstände zu beschränken, während die laufende Verwaltung den an der Spitze der Haupt-Abtheilungen stehenden Chefs vorbehalten blieb; er besorgte sodann die Angelegenheiten des königlichen Hauses, der Thronlehen, der Erbämter und der Orden, die Hofsachen, die Verhandlungen mit den Ständen, die Angelegenheiten der höhern Polizei; er hatte endlich an den Geschäften des auswärtigen Departements insofern einen sehr erheblichen

Antheil, als er in fortwährender Kenntniss von den auswärtigen Verhandlungen gehalten werden musste, und die wichtigeren Angelegenheiten nur in seiner Gegenwart zum Vortrage gebracht werden durften; ihm unmittelbar untergeordnet waren das Archiv und die Ober-Rechnungs-Kammer.

Die als Abtheilungs-Chefs in den Ministerien des Innern und der Finanzen fungirenden Geheimen Staatsräthe hatten in Uebereinstimmung mit den Anordnungen des Jahres 1808 auch jetzt insofern eine wirkliche Ministerstellung, als sie gleich den übrigen Ministern Mitglieder des Staatsraths waren und unmittelbar an den König berichteten; indessen unterschieden sie sich doch von den übrigen Ministern dadurch, dass sie in allen wichtigeren Dingen vorher die Anweisungen des Staatskanzlers einzuholen hatten, wie denn auch ihre Berichte nur durch Vermittlung des Staatskanzlers, welcher entweder seine Beistimmung durch ein beigesetztes vidi ausdrückte oder seine abweichende Meinung beifügte, an den König gelangten. — Das Ministerium des Innern bestand nunmehr aus den vier selbstständigen Abtheilungen für die allgemeine Polizei im ausgedehntesten Sinne mit Einschluss des Medicinalwesens, für Handel und Gewerbe, wozu jetzt auch das gesammte Berg- und Hüttenwesen gerechnet wurde, für den Kultus und öffentlichen Unterricht und für das Postwesen; der dieser letzteren Abtheilung als Chef vorgesetzte General-Postmeister stand zu dem Staatskanzler und zu dem Staatsrathe, dessen Mitglied er war, in demselben Verhältnisse wie die übrigen Geheimen Staatsräthe [47]). Das Finanzministerium bestand hinfort nur aus den beiden Abtheilungen für die Einkünfte des Staats und für die Generalkassen und die Geldinstitute; jede derselben

---

47) Stephan, Geschichte der preussischen Post. Berlin 1859. S. 391.

zerfiel jedoch wieder in mehrere Unterabtheilungen unter der speciellen Verwaltung besonderer Direktoren.

Indessen so bedeutend die Unterschiede zwischen dem Publicandum von 1808 und der Verordnung von 1810 demgemäss waren, so veränderte sich doch mit dem Erlass der Verordnung von 1810 der bestehende Zustand thatsächlich nur in denjenigen Beziehungen, die das Amt des Staatskanzlers betrafen, während es zu einer Ausführung der den Staatsrath betreffenden Anordnungen wiederum nicht kam, so dass die Verordnung von 1808 gerade in Bezug auf diejenigen Vorschriften, welche derselben die eigentliche Bedeutung gaben, auch unter Hardenberg unausgeführt geblieben ist.

Die Kabinets-Ordre, d. d. Paris, den 3. Juni 1814 wegen Ernennung des Ministeriums hat dann das Ministerium des Innern in die Ministerien des Innern und der Polizei zerlegt, diesen beiden Ministerien sowie auch dem Finanzministerium eigene Minister vorgesetzt, und die fortdauernde Absicht ausgesprochen, den Staatsrath, der aus den königlichen Prinzen, dem Staatskanzler, den Ministern und den ausserdem ernannten Mitgliedern — von den Geheimen Staatsräthen war nun keine Rede mehr — bestehn, keine Art der Verwaltung führen, sondern nur über allgemeine Gesetze nach vorheriger Prüfung derselben in der Gesetz-Kommission, und über besondere Gegenstände nach ausdrücklicher königlicher Anordnung berathen sollte, sobald als möglich in Aktivität zu setzen.

Die Verordnung wegen Einführung des Staatsraths vom 20. März 1817 hat dann endlich, unter Berufung auf die Verordnung vom 27. Oktober 1810 und die Kabinets-Ordre vom 3. Juni 1814, den Staatsrath in Wirksamkeit treten lassen, und zwar im Wesentlichen mit derjenigen Organisation und demjenigen Wirkungskreise, wie in jenen früheren Gesetzen vorgezeichnet war.

## II. DIE OBER-PRÄSIDENTEN.

Die Nassauer Denkschrift erwähnt die Ober-Präsidenten noch nicht. Um so ausführlicher verbreitet sich über dieselben die Altenstein'sche Denkschrift; die in dieser enthaltene Grundlegung bildet in der That den Ausgangspunkt für alles Spätere.

Es scheint daher geboten zu sein, die Hauptstellen wörtlich mitzutheilen:

„Für sehr wichtig und beinahe unumgänglich erforderlich halte ich, dass zwischen diesen obern und den untern Behörden, namentlich den Kammern, noch Mittelbehörden sind."

„Es wirkt unendlich nachtheilig, wenn keine lebendige stete Kontrole die untern Behörden in beständiger Aufmerksamkeit erhält, und doppelt wichtig ist dieses, wenn die formelle Kontrole, welche ohne erheblichen Nutzen das Ganze schwerfällig macht, vermindert und den unteren Behörden mehr Wirksamkeit und Selbstständigkeit gegeben wird. Diese Art von Kontrole kann nie von dem Premierminister und dem so eben gedachten Bureau hinreichend geführt werden. Die Geschäfte erlauben keine Reisen der Chefs und Räthe, um eine ohngefähre Uebersicht zu erhalten."

„Ebenso wichtig ist es, dass Unterbehörden wie die Kammern nicht zu gross werden. Die Geschäftspflege leidet,

wenn sie zu gross sind, da sie nicht mehr überall gleich rasch und kräftig wirken können."

„Es lässt sich aber bei mehreren kleinen Behörden, welche sonach beibehalten werden müssen, selten mit Kraft auf einen Punkt zusammen wirken, wenn alles darauf ankommt, dass für einen grossen Flächenraum planmässig, gleichförmig, rasch gewirkt werde. Vorzüglich wichtig ist dieses bei allen militärischen Massregeln. Die Ernennung von Kommissarien hierzu hilft nicht viel, da sie sich erst mit den Menschen und den Sachen bekannt machen müssen."

„Aus allen diesen Gründen scheint es mir erforderlich, für grössere Bezirke zur Erreichung dieser Absichten eigene Behörden zu organisiren. Es war dieses zum Theil früher die Absicht bei den Ober-Präsidenten. Sie konnte nicht erreicht werden, weil die ganze Verfassung nicht dazu passte und der Zweck noch nicht klar ausgemittelt war und verfolgt wurde. In den Vorschlägen wegen der Ernennung eines Ober-Präsidenten für die Niedersächsischen Provinzen, wozu der nachmalige Minister von Angern vorgeschlagen wurde, haben Ew. Excellenz den Punkt der Kontrole ganz vollkommen erschöpft und schon angegeben warum, soll der Zweck erfüllt werden, der Ober-Präsident nicht sowohl als Präsident der Kammer, sondern vielmehr als beständiger Deputirter oder Kommissarius der oberen Behörde betrachtet werden müsse. Es würde nur darauf ankommen, einer solchen Institution die erforderliche Modifikation nach der jetzt zu bildenden Verfassung für das Ganze zu geben. Die Hauptgrundzüge für diese neue Behörde, welche im Bayernschen in ähnlicher Art mit Nutzen etablirt worden ist, könnten ohngefähr folgende sein":

„a. Eine jede Provinz würde einen solchen Ober-Präsidenten oder einen Civil-Gouverneur, welcher Titel

mir passender scheint, erhalten. Es könnten vielleicht 4 Civil-Gouverneurs

1 für ganz Preussen,
1 für Schlesien,
1 für die Marken und Pommern und
1 für Berlin

hinreichen. Ein besonderer Civil-Gouverneur für Berlin scheint mir bei der künftigen Lage der Stadt und wenn die ganze obige Verfassung beliebt wird, höchst wichtig. Es kann sodann der Civil-Gouverneur für die Marken und Pommern seinen Sitz mehr in der Mitte beider Provinzen nehmen und es wird von mancherlei guten Folgen sein, wenn Berlin eine ganz besondere Verfassung erhält, damit kräftig für solches geschehe was erforderlich ist, ganze Provinzen aber nicht dieser Stadt, wie es bisher der Fall war, geopfert werden."

„b. Dem Civil-Gouverneur wird die Kontrole sämmtlicher Behörden, vorzüglich aber der Kammern seines Ressorts in der Art zu übertragen sein, dass er

*α*. von Allem Kenntniss nehmen könnte, ohne jedoch weitläufige Schreibereien zu veranlassen.

Es müsste ihm frei stehen, den Sitzungen beizuwohnen. Er würde keine Stimme in solchen führen, sondern nur seine Bemerkungen nach den Umständen dem Präsidenten, oder den vorgesetzten Departements mittheilen.

Er würde sich Akten zur Einsicht vorlegen lassen können, um sich von der Lage gewisser Gegenstände ganz genau zu unterrichten; Beschwerden, die bei ihm eingereicht würden, müsste er, so viel es ohne Weitläufigkeit geschehen könnte, selbst prüfen

und nach den Umständen das Erforderliche an die Supplikanten, die Behörde ohne förmliche Entscheidung bloss als Aufforderung zur Prüfung und Berichts-Erstattung an das Departement, oder an das Departement unmittelbar gelangen lassen. Auch auf das Justiz-Wesen würde er sogar seine Aufmerksamkeit auszudehnen haben, jedoch ohne alle weitere Einmischung, als dass er den Chef der Parthie und nöthigenfalls den Premier-Minister unmittelbar darauf aufmerksam machte, wo ihm Mängel einzureissen schienen.

β. Behufs dieser Kontrole würde er

aa. Alle Berichte der Behörden an das vorgesetzte Departement zur Beförderung erhalten und solchen nöthigenfalls mittelst Umschlags seine Bemerkungen beifügen, im Fall des Einverständnisses aber sie bloss zeichnen oder mit vidi versehen.

bb. Müssten alle Verfügungen des Departements durch ihn an die untergeordneten Behörden gehen. Er hätte sie nach den ihm bekannten besonderen Verhältnissen mit Rathschlägen über die Ausführung zu begleiten.

Beides wird für ihn nicht zu schwierig sein, wenn nach den weiter unten erfolgenden Vorschlägen die Kammern mehr Wirksamkeit erhalten und also der Fall der Berichts-Erstattung seltener eintritt.

cc. Er würde die ihm anvertraute Provinz zu bereisen, dabei was ihm vom Departement em-

pfohlen worden, zu berücksichtigen und die Hauptresultate seiner Bereisung anzuzeigen haben.

In allen diesen Beziehungen wäre der Civil-Gouverneur weniger als Behörde, als vielmehr als Kommissarius der obern Behörde zu betrachten.

Es versteht sich von selbst, dass bei dem Civil-Gouverneur einer Stadt das Verhältniss modificirt werden müsste. Es würde mehr in das Detail der Polizei-Verwaltung eingehen."

„c. Der Civil-Gouverneur würde aber auch selbständiger, gewisse die ganze Provinz betreffende Angelegenheiten, wobei es auf rasches Zusammenwirken mehrerer Behörden ankäme, zu besorgen haben. Namentlich würden hierher alle Militär-Angelegenheiten, wobei die ganze Provinz interessirt ist, in Friedens- und Kriegszeiten zu rechnen sein. Es hat sich in der letzten Unglücksperiode der Mangel einer solchen Behörde sehr fühlbar gezeigt. In allen solchen Angelegenheiten würde

*α.* Das vorgesetzte Departement lediglich an ihn verfügen.

*β.* Die Militär-Gouverneurs oder die kommandirenden Officiers würden sich bloss an ihn wenden.

*γ.* Ihm würde überlassen bleiben das Erforderliche an die Kammer, oder sogleich an die Unterbehörden mit Benachrichtigung der Kammer zu erlassen, oder aber, was in der Regel der Fall sein müsste, selbst das Nöthige besorgen und dann auch den Kammern Nachricht zu geben."

„Ist er im Voraus zu allem diesen gehörig vorbereitet und hat er die erforderlichen Lokal-Sachen- und Personal-Kenntnisse, so wird er für Aufrechterhaltung der Sicherheits-Polizei, bei allgemeinen Lieferungen, Rekruten-, Fuhren- und Pferde-Stellungen und namentlich, wird die vorgeschlagene Militär-Verfassung beliebt, bei der Zusammenziehung und Benutzung der allgemeinen Landes-Bewaffnung oder der Bürger- und Bauern-Korps, sehr gute Dienste leisten und der Geschäftsgang der Kammer weniger gestört werden, was in solchen Zeitperioden vorzüglich nachtheilig wirkt. Der erhöhte Kostenaufwand den eine solche Einrichtung erfordert, deckt sich durch die weniger erforderlichen Departements - Bereisungen, welche weit kürzer, nach ganz anderen Zwecken vorgenommen werden können, und es wird ein solcher erhöhter Kostenaufwand bei weitem durch den Gewinn überwogen, den eine vorzüglich zweckmässige Besorgung der erstgenannten und mehrerer anderen Gegenstände gewährt. Auch bei allgemeinen Landplagen, bei der Ausführung von Anstalten für eine ganze Provinz wird ein solcher Civil-Gouverneur sehr wohlthätig sein. Es ist ein schönes Band zwischen den höheren Behörden und den nachgesetzten, ja auch selbst mit dem Volk, auf das er mehr einwirken kann, als Behörden, die solchem öfter nach der Natur ihrer Geschäfte Veranlassung zu Misstrauen geben müssen.“

„d. Die Organisation ergiebt sich hiernach von selbst. Ein Rath, der nöthigenfalls seine Stelle vertreten könnte, ein Expedient und ein Kalkulator würden genügen. Sie können theilweise bei der Kammer erspart werden; künftig wenn es nicht an qualificirten

Subjekten fehlt, wird er Unterstützung durch die National-Repräsentanten oder Provinzial-Vorstände, welche ihm beizugeben wären, erhalten. Diesen ihr Verhältniss wäre: von allen Haupt-Angelegenheiten der selbständigen Wirksamkeit des Civil-Gouverneurs unterrichtet zu werden und mit ihm zur Ausführung mitzuwirken, auch ihn nöthigenfalls mit ihrem Rath zu unterstützen und das vorgesetzte Departement im Fall er solchen nicht annehmen wollte, auf ihre abweichende Ansicht aufmerksam zu machen."

Stein bemerkte darüber in dem Promemoria zu den Altenstein'schen Vorschlägen vom 15. Oktober 1807 nur: „Der Ober-Präsident muss inniger mit dem Collegio verbunden sein, den Sessionen beiwohnen, die wichtigen Angelegenheiten selbst oder durch das Kollegium bearbeiten, so wie ehemals vor Herrn v. Hoym die schlesischen Provinzialminister. Er nimmt sich einen Sekretär und einen Kalkulator aus den Kammerofficianten. Der Name Ober-Präsident ist bei uns bekannt; wozu ein anderer?"

Im engsten vielfach wörtlichen Anschluss an die Altenstein'sche Denkschrift enthält dann der von Altenstein bearbeitete Organisations-Plan vom 23. November 1807 das Institut bereits in vollständiger Durchbildung.

Mit Rücksicht auf die zu errichtenden drei Hauptkorps der Armee, deren Bezirke bereits eine möglichst gleiche und natürliche Eintheilung des Staatsgebiets bildeten, wurde die Anstellung von drei Ober-Präsidenten für die preussischen Provinzen, für die Marken und Pommern und für Schlesien, sowie eines vierten für die Stadt Berlin in Aussicht genommen, die desshalb auch einen eigenen Militärgouverneur erhalten sollte. Das Personal derselben bestand in der Regel

aus einem der Kammer entnommenen Expedienten und Kopisten, vorbehaltlich der Beihilfe einzelner Kriegs- und Domänenräthe und des erforderlichen Subalternpersonals in besonders dringenden Fällen, sowie vorbehaltlich der Beiziehung eines ständischen Repräsentanten. Der dienstliche Wohnort war an dem Amtssitze der Hauptkammer, wobei jedoch ein häufiger Aufenthalt an den Amtssitzen der andern Kammern vorausgesetzt wurde.

Der Wirkungskreis der Ober-Präsidenten war ein dreifacher.

Sie waren zunächst beständige Kommissarien der Centralbehörden und bildeten demgemäss einen Vereinigungspunkt nicht bloss der Leitung, sondern auch der Ausführung; sie besorgten insbesondere die allgemeine Aufsicht auf die ständische Verfassung der Provinzen ihres Ressorts und die Führung des Vorsitzes als Königliche Kommissarien bei allgemeinen ständischen Versammlungen; die Verhandlungen mit den Chefs des Militärkorps in allen Gegenständen, welche das ganze Korps betreffen; Alles was auf Kriegsoperationen, Zusammenziehung der Truppen, Errichtung allgemeiner Kriegsmagazine Bezug hat; alle Anstalten zur Landesvertheidigung, Lieferung der Bestände, das Aufgebot des Bürger- und Bauernkorps nach ihrer Organisation; die Sicherheits-Anstalten für das Land, welche sich auf mehrere Provinzen zugleich erstrecken, grössere Sanitäts-Anstalten, Viehseuchen-Kordons, Sperren u. s. w.; die Verhandlungen mit den Ober-Postämtern, vorzüglich über Gegenstände der geheimen Polizei und der allgemeinen Post-Course; endlich Pläne zu neuen Anlagen, Meliorationen u. s. w., welche mehrere Provinzen betreffen.

Sie waren ferner kontrolirende Behörden, die an Ort und Stelle eine genaue und lebendige, nicht bloss formelle

Aufsicht über sämmtliche Unterbehörden, insbesondere über die Kammern zu führen hatten, theils auf Reisen, theils durch Rapporte, die sie sich erstatten liessen; sie sollten dabei alle weitläufige Korrespondenz möglichst vermeiden, vielmehr die in der Zwischenzeit gesammelten Bemerkungen in den Sitzungen der Kammern, denen sie häufig beizuwohnen hatten, zur Sprache bringen; es kam dabei nicht bloss auf den Geschäftsgang im Ganzen, sondern auch auf die Behandlung einzelner besonders wichtiger Geschäfte an, die sie in Gang bringen, fördern und stets im Auge behalten sollten.

Sie waren endlich auch konsultative Behörden, die auf ergangene Aufforderung oder ohne eine solche nach erweiterten ganze Provinzen umfassenden Gesichtspunkten Gutachten abzugeben, und die insbesondere auch die Berichte der Kammern mit ihren Bemerkungen zu versehen hatten.

Der Ober-Präsident für Berlin hatte übrigens insofern eine etwas andere Stellung, als ihm eine direktere Theilnahme an den Geschäften, insbesondere an denen des Polizei-Direktoriums zugedacht war, an dessen Plenarversammlungen er wöchentlich einige Male theilnehmen sollte; er hatte auch die specielle Leitung der geheimen Polizei, sowie alle Geschäfte, bei denen es hauptsächlich auf Repräsentation ankommt.

Die sämmtlichen Ober-Präsidenten endlich sollten in der Regel jährlich zusammenberufen werden, um über geeignete Gegenstände Rücksprache zu nehmen, und zu den Berathungen der Centralbehörde behufs der Bearbeitung von Gegenständen zugezogen zu werden, bei denen es sich um Lokal- und Personal-Kenntniss handelt.

Obgleich nun Stein in dem Schreiben an Schrötter vom

27. Juni 1808, welches die näheren Gesichtspunkte für die Ausarbeitung eines speciellen Organisations-Plans enthält, sich ausdrücklich dahin ausgesprochen hatte, dass die Ernennung eines Ober-Präsidenten für Preussen, auf welches die Organisation zunächst beschränkt werden sollte, füglich ausgesetzt werden könne, um somehr als das Provinzial-Departement vorläufig beibehalten werde, so ging doch Schrötter in dem umfangreichen, auch in dieser Hinsicht von grosser Sachkenntniss zeugenden Schreiben vom 15. August 1808, auf welches bei Gelegenheit der Reorganisation der Kammern zurückzukommen sein wird, sehr ausführlich auf die Sache ein.

„Die Anstellung der Ober-Präsidenten", heisst es, „kann äusserst nutzbar werden, wenn dabey mit der gehörigen Auswahl zu Werke gegangen wird und diese auf Männer fällt, die in ihrer Geschäftsführung mehr das allgemeine Besste als sich selbst auszusprechen suchen. Ihrem Geschäftskreisse würde ich noch hinzurechnen: die Anordnung von allgemeinen Landes-Visitationen; die Regulirung der Beyträge des Landes zu Festungsbauten; die Rekrutirung der Regimenter und Truppen auch zu Friedenszeiten, insofern dazu mehrere Kammer-Departements konkurriren, vorzüglich in Ansehung der Theilnahme eines jeden Departements; aus einem gleichen Grunde auch die Anordnung und Regelung der Strombauten, wobey mehrere Kammer-Departements interessiren, welcher Fall vorzüglich in Schlesien, der Mark und Pommern wegen der Oder eintreten dürfte."

„Ich halte indessen den in dem Plane dem Ober-Präsidenten beygelegten Geschäfts-Kreiss auch ausser den eben bemerkten Sachen für viel zu ausgedehnt, als dass er mit einem Sekretär und Kopisten fertig werden kann. Er würde

bey einem Sekretär in der Lage seyn, den grössten Theil der Sachen selbst angeben und ausarbeiten zu müssen, und dadurch seiner Hauptbestimmung, nemlich der Kontrole und Revision der öffentlichen Verwaltung, zuviel Zeit weggenommen werden, zumal durch die vielen Gutachten, die man von ihm erfordern wird. Ein Mann, der im wirklichen Leben thätig handeln und etwas leisten soll, muss nicht zu viel zu schreiben haben. Dass der Ober-Präsident Räthe von den Kammern sich zu Hilfe nehme, dafür kann ich nicht sentiren. Diese werden dadurch von ihrem eigentlichen Beruf zu sehr abgezogen, und das Kammer-Präsidium verliert alle Kontrole über sie. Arbeitsame und gewissenhafte Räthe werden ihre Kräfte überspannen und zu frühzeitig dem Staate entzogen, auch können die Arbeiten selbst häufig dabey leiden. Minder thätige Subjekte werden die Sache leicht zum Vorwande benutzen, ihre eigentlichen Berufsarbeiten zu vernachlässigen. Der Ober-Präsident wird ohnedem, wenn er Hilfe gebraucht, sich dazu die tüchtigsten und brauchbarsten Mitglieder von den Kammern auswählen, welches besonders an dem Ort, wo derselbe sich aufhält, für den Geschäftsgang derselben sehr nachtheilig werden müsste. Es scheint mir daher leicht nothwendig, dem Ober-Präsidenten wenigstens einen eignen Rath an die Seite zu geben, und ich zweifele, dass öfters selbst dieser hinreichen wird. Es dürfte auch schon aus dem Grunde rathsam seyn, damit wenigstens ein qualifizirter Mann vorhanden sey, der von dem ganzen Geschäftsumfange des Ober-Präsidenten Kenntniss hat, und bey einer Krankheit desselben dafür sorgen kann, dass der Geschäftsgang nicht ins Stocken gerathe. Die Oberpräsidial-Räthe würden überdies eine zweckmässige Pflanzschule abgeben, um gute Kammer-Direktoren zu bilden. Wenn dagegen der Ober-Präsident mit seinem Rath nicht

mehr zufrieden ist, so kann er ihn in eine der Kammern seines Departements zurücksetzen und einen anderen wählen. — Mit den Subalternen würde es in gleicher Art zu halten seyn, wenn ein Sekretär und Kopist nicht langen sollte, das heisst: sie müssten permanent der Person des Ober-Präsidenten attachirt seyn."

„Eine Haupt-Rücksicht bey Organisation der Funktion des Ober-Präsidenten scheint es mir zu seyn, dass man in dieser Stelle nur keine Zwischen-Instanz zwischen den höheren Behörden und den Kammern etablire. Die Vervielfältigung der Behörden ist einem schnellen korrektvollen Geschäftsgange jedesmal nachtheilig. Der Ober-Präsident müsste daher auch an dem eigentlichen Geschäftsbetrieb der Kammern keinen direkten Antheil nehmen, sondern nur die Eigenschaft eines perpetuirlichen Kommissarii der oberen Behörden erhalten, der abgesondert von jener Theilnahme sich in der Provinz befindet, in derselben hin und her reiset, auf alles Achtung giebt, die Verbesserung der vorgefundenen Mängel durch die Kammern sogleich anordnet und der höhern Behörde Anzeige macht. In der Nähe und an Ort und Stelle kann er auf diese Weise ungleich schneller und kräftiger wirken, als die höhere Behörde selbst. Es scheint mir daher nicht nothwendig zu seyn, dass ihm sämmtliche Berichte der Kammern und die Reskripte darauf zugefertigt werden, und es würde solches die Sachen auch ungemein aufhalten zumal in Rücksicht darin einige Kammern, die näher nach dem Sitze der oberen Behörden belegen sind, als wo der Ober-Präsident wohnt. Es kommt hinzu, dass bey seinen vielen Reisen in der Provinz die Sachen ihn häufig verfehlen, oder durch die öfters grossen Umwege der Nebenposten noch mehr werden verzögert werden. Ich halte es für hinreichend,

wenn ihm bloss die Berichte in den Generalien, bey denen ohnehin auch selten Gefahr im Verzuge ist, zur Unterschrift zugeschickt, von sämmtlichen Special-Berichten aber monatlich kurze Extrakte und Notizen von den Kammern mitgetheilt werden."

„Es scheint mir sogar die Frage zu seyn, ob es nicht gerathener seyn möchte, selbst dasjenige Ressort, worin der Ober-Präsident selbstständig und allein wirken soll, den Kammern zuzutheilen, und ich würde sie eher bejahen, wie verneinen, und allenfalls nur die Sachen der geheimen Polizei ausnehmen. Es relevirt dabey nichts, dass in den meisten Fällen mehrere Kammer-Departements konkurriren, denn warum sollten dergleichen Sachen nicht auch künftighin von Oben her mit derselben Einheit und Zusammenstimmung geleitet werden können, als solches bis itzt geschehen ist? — Auf jeden Fall scheint es eine nothwendige Festsetzung zu seyn, dass die Kammer-Präsidenten die Vorschläge wegen Beförderungen und Verbesserungen im Collegio machen, und dem Ober-Präsidenten bloss frey stehe, seine Meynung in einem Vorschlage beyzufügen, wofern er der des Präsidenten nicht beitritt. — Sonst können die Präsidenten für ihre Räthe und für die Geschäfte ihrer Kollegien, die nur auf gute Räthe fundirt sind, nicht verantwortlich seyn."

„Inzwischen kommt es vor der Hand auf die obigen Bemerkungen noch nicht an, da bey der bevorstehenden interimistischen Organisation die Ober-Präsidenten noch nicht installirt werden. Es würde nur festzusetzen seyn, dass einstweilen und bis zur definitiven Organisation ihr Geschäfts-Kreyss durch die Kammern unter Leitung des Provinzial-Departements zu versehen seyn werde, mit Ausnahme der ihnen nach dem Plane unter Nr. 3. Litt. aa übertragenen Geschäfte, (allgemeine Aufsicht über die ständische Ver-

fassung etc.) worüber auch bereits besondere Verfügungen getroffen sind"[48]).

Stein in seinem Antwortschreiben vom 25. August übergeht auch in der That gänzlich, „was noch wegen der Ober-Präsidenten zu bemerken sein dürfte". Ihre Anstellung sei, so lange die Provinzial-Departements beständen, nicht erforderlich, und das Nähere über ihre Wirksamkeit komme daher erst bei der Organisation für das Ganze zur Sprache; in allen Verhandlungen, welche jetzt stattfänden, seien sie gänzlich ausser Betracht zu lassen.

Nachdem dann die Ausdehnung der Organisation auf den ganzen Staat beschlossen war, kam Schrötter in dem Schreiben vom 19. November 1808 auf die Frage der Ober-Präsidenten nochmals zurück. „In Ansehung der Ober-Präsidenten", heisst es, „hat nichts aufgenommen werden können, weil ich nicht unterrichtet bin, inwiefern es ihretwegen bei der früheren Absicht verblieben, und in welche Verhältnisse ihr officium gegen die Kammern gestellt werden soll. Es wird sich indessen sehr leicht das Nöthige hierüber in den Entwürfen nachtragen lassen, ohne dass diese darum einer bedeutenden Abänderung bedürfen. Ich kann jedoch nicht umhin, hierbei den Wunsch zu wiederholen, dass der Ober-Präsident nur in das Verhältniss eines Beobachters und Revisors der Kammern und eines perpetuirlichen Kommissarii der Oberbehörde gestellt werde, nicht aber auch die Funktionen einer Zwischeninstanz erhalte."

Zu einer Umarbeitung der Entwürfe in dieser Richtung ist es jedoch nicht gekommen, und die Stein'sche Verordnung

48) Acta gen. betr. die Organisation der Provinzial- Polizei- und Finanz-Behörden Vol. I.

vom 24. November 1808 enthielt demgemäss über die Ober-Präsidenten Nichts[49]).

Die Einführung derselben ist aber bereits durch das Publicandum betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der preussischen Monarchie vom 16. December 1808 erfolgt, und bildet den einzigen Punkt, hinsichtlich dessen das Publicandum gegenüber der Verordnung eine positive Neuschöpfung darbietet, während die übrigen Abweichungen lediglich auf Auslassungen beruhen.

Die §§ 34 und 35 des Publicandum vom 16. December 1808 lauten folgendermassen: § 34. „Zu mehrerer Belebung des Geschäftsganges in den Provinzen werden Ober-Präsidenten angesetzt, einer für die Provinzen Ostpreussen, Litthauen und Westpreussen, einer für die Kurmark, Neumark und Pommern, einer für Schlesien. — Sie sind zwar den Kammern vorgesetzt, aber keine Zwischeninstanz zwischen ihnen und dem Ministerio, sondern als perpetuirliche Kommissarien des letztern zu betrachten, um in ihrem Namen an Ort und Stelle eine genaue und lebendige, nicht bloss formale Kontrole sowohl über die öffentliche Verwaltung an sich, als die Treue und Dexterität der Beamten zu führen. Sie haben zwar die Befugniss und Verpflichtung, sich von dem Geschäftsbetrieb bei den Kammern in genaue Kenntniss zu setzen, ihn von Zeit zu Zeit an Ort und Stelle oder auch durch Einforderung von Nachrichten und Akten

---

49) Man muss das gegenüber der Darstellung bei Pertz II, 292 ff. scharf hervorheben, da diese den Eindruck hinterlässt, als ob das Amt der Ober-Präsidenten lediglich eine Stein'sche Schöpfung sei; die Darstellung beginnt an der betreffenden Stelle mit dem Satze: „Als ein wesentliches Glied zwischen der Central- und Provinzialverwaltung hatte Stein die Ober-Präsidenten hingestellt“; die an dieser Stelle angeführte Note 105 fehlt merkwürdigerweise.

zu revidiren, und Mängeln abzuhelfen; sie nehmen indessen an der Detailverwaltung keinen Antheil. Sie haben die allgemeine Aufsicht auf die ständische Verfassung der Provinzen ihres Ressorts, führen als landesherrliche Kommissarien den Vorsitz bei den allgemeinen ständischen Versammlungen und die polizeiliche Aufsicht über die ständischen Geldinstitute. Ausserdem gehören zu ihrem speziellen Geschäftskreise diejenigen Gegenstände der Staatsverwaltung, bei denen es von Wichtigkeit ist, einen grössern Vereinigungspunkt in Absicht der Ausführung, als von einem einzelnen Kammer-Departement zu haben. Dahin gehören z. B. die Sicherheitsanstalten für das Land, welche sich auf mehrere Provinzen zugleich erstrecken, grössere Sanitätsanstalten, Viehseuchenkordons, Sperre, ferner Pläne zu neuen Anlagen, Meliorationen, welche mehrere Provinzen betreffen. — Eine besondere Instruktion wird deshalb das Nähere bestimmen. Die Ober-Präsidenten versammeln sich, der Regel nach, alle Jahr einmal zu einer bestimmten Zeit in Berlin, um nicht allein über die ganze Verwaltung Rapport zu erstatten, sondern auch durch gegenseitige Mittheilung ihrer Erfahrungen und Beobachtungen die Administration möglichst zu vervollkommnen. Sie sind Mitglieder des Staatsraths und Geheime Staatsräthe."

§ 35. „Auch wird der Polizeiverwaltung der Stadt Berlin ein Geheimer Staatsrath als Ober-Präsident vorgesetzt. Da dessen Ressort von dem der übrigen Ober-Präsidenten wesentlich unterschieden ist, so wird deshalb das Nöthige besonders bekannt gemacht werden."

Die Instruktion für die Ober-Präsidenten in den Provinzen vom 23. December 1808 hat das näher ausgeführt.

Das Ober-Präsidium für Ost- und Westpreussen erhielt damals v. Auerswald, das für die Kurmark, Neumark und

Pommern Sack, das für Schlesien v. Massow; das für Berlin dagegen wurde nicht besetzt, indem die Geschäfte dem dortigen Polizei-Präsidenten unter unmittelbarer Leitung des Ministers des Innern übertragen wurden.

Die Einrichtung bewährte sich aber damals nach allgemeiner Annahme nicht. Insbesondere der Minister des Innern, Graf Dohna, sprach sich in dem Immediatbericht vom 6. Juli 1810 dahin aus, dass die Trennung einer blossen Kontrole von wirklicher Administration nach den gemachten Erfahrungen ausserordentlich schwer sei, indem die Kontrole überall zu Eingriffen in die Administration geführt habe; es sei demgemäss schon länger seine Absicht gewesen, darauf anzutragen, dass die Eigenschaft der Ober-Präsidenten als Kontroleure und Revisoren ganz aufgehoben und ihnen nur diejenigen administrativen Geschäfte, insbesondere Militär-, ständische und sicherheitspolizeiliche Geschäfte belassen würden, welche die Instruktion ihnen beilege, so dass sie nur noch grössere Vereinigungspunkte für die Geschäftsführung bildeten. Ebenso sprach sich Vincke in der Immediateingabe vom 7. April 1810, in welcher er nach erfolgtem Rücktritt dem Könige die näheren Gründe für sein Entlassungsgesuch darlegte, gegen die Ober-Präsidenten aus, da sie nur Aufenthalt in Alles brächten, ohne nur irgend einen Nutzen zu stiften, und die Revision und Kontrole viel besser durch Staatsräthe besorgt werden könnte. Auch Wilhelm von Humboldt, sofern die in den Akten befindliche Annahme eines Archivbeamten richtig ist, welche ihm die Urheberschaft eines Gutachtens unter der Bezeichnung „Vorschläge zur Organisation der Behörden“ zuschreibt, gehörte zu den Gegnern. Schön wollte Ober-Präsidenten, oder wie er sie nannte Provinzial-Kanzler, nach Ausweis seines Berichts vom 23. Juli 1810, nur dann angestellt wissen, wenn man die

geeigneten Persönlichkeiten dazu habe. Der entschiedenste Gegner der neuen Einrichtung war jedoch der Ober-Präsident von Massow, der in einem an den Staatskanzler gerichteten Promemoria vom 26. August 1810 nach einer genauen Schilderung seiner Stellung, geradezu die Frage aufwirft, ob ein Ober-Präsident, wie er bisher gewesen, nicht für den königlichen Dienst völlig überflüssig sei, ja mehr schädlich als nützlich wirke, und ob daher eine Remedur wohl länger ausgesetzt werden dürfe [50]).

Die Verordnung vom 27. Oktober 1810 überging demgemäss die Ober-Präsidenten mit völligem Stillschweigen.

Die Verordnung vom 30. April 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Behörden hat aber die Einrichtung von Neuem ins Leben gerufen, die dann durch die Instruktionen vom 23. Oktober 1817 und 31. December 1825 ihre nähere Bestimmung erhalten hat.

---

50) Acta des Staatskanzlers, betr. die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden etc. Vol. I. II. Acta betr. die Dienstpolizei und den Geschäftsgang Vol. II.

# III. DIE REGIERUNGEN [51]).

## A. DIE VERORDNUNG WEGEN VERBESSERTER EINRICHTUNG DER PROVINZIAL-POLIZEI- UND FINANZBEHÖRDEN VOM 26. DECEMBER 1808; NEBST DER GESCHÄFTS-INSTRUKTION FÜR DIE REGIERUNGEN IN SÄMMTLICHEN PROVINZEN VON DEMSELBEN TAGE.

### 1. DER ÄUSSERE HERGANG.

Die Nassauer Denkschrift behandelte die Umbildung der Kriegs- und Domänen-Kammern wesentlich nur vom Standpunkte der Selbstverwaltung aus, indem sie die Theilnahme ständischer Deputirter an der Geschäftsführung der Provinzial-Behörden forderte und rechtfertigte. Die Altenstein'sche Denkschrift ging schon mehr in das organisatorische Detail ein. Der Organisations-Plan vom 23. November 1807 enthielt bereits die Grundzüge der späteren Verordnung.

51) Acta gen., betr. die Organisation der Provinzial- Polizei- und Finanz-Behörden. Reg. Sachen. Gen. Vol. I bis IV (im Ministerium des Innern); vorzugsweise Vol. I u. II, während die Vol. III u. IV wesentlich nur Ausführungsbestimmungen enthalten; die Stein'schen Schreiben an Schrötter vom 27. Juni und 25. August 1808 finden sich ausserdem auch bei Pertz, II, 670 ff. — Acta des Staatskanzlers, betr. die allgemeinen Bestimmungen wegen der Ressortverhältnisse bei den Regierungen und wegen des Geschäftsgangs bei denselben.

In dem Schreiben vom 27. Juni 1808 wandte sich dann Stein, unter Mittheilung des vorläufigen Organisations-Plans und des auf denselben bezüglichen Vincke'schen Gutachtens über die kollegialische Form der Polizei- und Finanz-Verwaltung vom 9. April 1808, an Schrötter mit dem Auftrage, auf diesen Grundlagen einen zunächst nur für Preussen berechneten Plan auszuarbeiten, um für diese vom Feinde befreite Provinz alle Vortheile der neuen Einrichtung sogleich zu verwirklichen, und zugleich Gelegenheit zu erhalten, alle die Mängel kennen zu lernen, welche sich erst bei der wirklichen Ausführung zeigen würden.

Schrötter, der dieses Schreiben Friese und Wilckens zuschrieb, antwortete am 15. August mit jener bereits erwähnten von Friese verfassten, sehr ausführlichen Denkschrift, welche in demselben Maasse die Grundlage der späteren Instruktion bildet, wie der Organisations-Plan die Grundlage der späteren Verordnung. Zum grössten Theile stimmt die Regierungs-Instruktion mit dieser Denkschrift wörtlich überein.

In einem an die einzelnen Positionen der Denkschrift sich anschliessenden Schreiben vom 25. August erklärte sich Stein mit vielen der vorgeschlagenen Abweichungen einverstanden, während er in anderen Beziehungen an dem Standpunkte des Organisations-Planes festhielt; er trieb übrigens zur Eile, binnen vier Wochen müsse die Ausführung dieses Theils der Organisation sowie auch die Umbildung der städtischen Gemeinde-Verfassungen vollendet sein.

Am 27. September reichte Schrötter den von Friese gearbeiteten Entwurf zu der Verordnung ein, indem er sich vorbehielt, die Dienstinstruktion, über welche insbesondere Auerswald und Dohna bereits berichtet hätten, nach dem Eingange eines noch ausstehenden Berichts gleichfalls vorzulegen.

Die Prüfung dieses Entwurfs zu der Verordnung wurde Altenstein und Schön übertragen, von denen der erstere im General-Departement darüber berichtete; hier wurde nun insbesondere angesichts des bevorstehenden Abzugs der französischen Truppen die Ausdehnung der Verordnung auf alle Provinzen beschlossen.

Den zu diesem Behufe umgearbeiteten Entwurf der Verordnung sowie den Entwurf zur Dienst-Instruktion, die beide von Friese herrühren, übersandte Schrötter am 19. November. Die Grenzlinie zwischen der Verordnung und der Instruktion war dabei in der Weise gezogen worden, dass die Verordnung bloss dasjenige enthielt, was die äusseren Verhältnisse der Kammern sowohl gegen ihre Beamte als auch gegen ihre Eingesessenen betrifft, damit aus der Verordnung ein Jeder ersehen könne, an welche Behörde er sich zu wenden habe, wie weit der Wirkungskreis derselben gehe, was er von derselben zu erwarten, gegen dieselbe zu beobachten, und was für Mittel er in Händen habe, sein vermeintliches Recht zu verfolgen, wenn er sich gekränkt glaubte; während dagegen in die Instruktion alles dasjenige aufgenommen wurde, was sich auf die innere Organisation der Kammern sowie auf den Gang und den Betrieb der Geschäfte in denselben bezog.

Ueber diese Entwürfe sind dann vom Kanzler von Schrötter am 20. December und von Klewitz am 22. December noch sehr ausführliche Gutachten erstattet worden, welche indessen erhebliche Aenderungen nicht bewirkt haben. Nach einer am Abend des 22. December abgehaltenen Konferenz der Minister von Altenstein und Graf Dohna mit dem Kanzler von Schrötter, Klewitz und Friese ist am 23. December seitens der drei ersteren der Bericht an den König

erstattet und am 26. December die Allerhöchste Sanktion ertheilt worden.

Ueber die schicklichste Benennung der Landes-Justiz-Kollegien sollte jedoch noch eine Vereinigung mit dem Grosskanzler Beyme herbeigeführt werden. Der Entwurf der Verordnung hatte diese künftige Benennung offen gelassen, und der Bericht vom 23. December sich dahin ausgesprochen, dass der Ausdruck Tribunal zwar seiner Kürze wegen empfehlenswerth sei, aber nicht den vollen Umfang der Geschäfte bezeichne, da doch die Gerichte keine blossen Spruchkollegien seien; in dieser Hinsicht würde die Benennung Ober-Justiz-Kollegium oder Ober-Hofgericht vorzuziehen sein; nur würde das Kammer-Gericht seine bisherige Bezeichnung beibehalten müssen, da sie gewissermaassen durch das Alterthum sanktionirt wäre und das Gericht unter dieser Benennung auch im Auslande auf das Vortheilhafteste bekannt sei. Beyme erklärte sich dann unterm 12. Januar 1809 für den Ausdruck Ober-Landesgericht, da die Worte Land und Provinz im Sinne des deutschen Staatsrechts gleich seien; der Name Ober-Hofgericht war vom Könige ausdrücklich verworfen.

## 2. DIE KOMPETENZ.

So lange der Plan dahin gegangen war, die Organisation zuvörderst auf Preussen zu beschränken, hatte es nicht in der Absicht gelegen, Bestimmungen über die Ressort-Verhältnisse in die Verordnung überhaupt aufzunehmen, da die Angelegenheit für Ostpreussen erst ganz neuerdings durch das Ressort-Reglement von 1804 geordnet war, während ein solches für Westpreussen gleichzeitig mit der Verordnung von Friese ausgearbeitet wurde. Als nun aber die Ausdeh-

nung des Organisations-Plans auf den ganzen Staat beschlossen wurde, stellte es sich zugleich als nothwendig heraus, auch die Ressort-Bestimmungen für sämmtliche Provinzen einheitlich zu gestalten. Es war dann offenbar das Einfachste, diese Bestimmungen in die Verordnung selbst aufzunehmen, so dass von nun an ein besonderes Ressort-Reglement nicht mehr nothwendig war.

Im Grossen und Ganzen sind bei dieser Gelegenheit die aus der frühern Initiative Schrötter's hervorgegangenen, in den Ressort-Reglements für Neuostpreussen, für die fränkischen Fürstenthümer, für die Entschädigungslande und für Ostpreussen und Litthauen bereits enthaltenen Bestimmungen auf den ganzen Staat ausgedehnt worden. Und zwar hat dabei die Fassung zu Grunde gelegen, wie sie im Entwurfe des westpreussischen Ressort-Reglements, welches der Berathung des General-Departements bereits vorgelegen hatte, inzwischen festgestellt war.

Es wurde demgemäss die Kompetenz der Verwaltungs-Behörden gegenüber der Justiz auf der einen Seite erheblich eingeschränkt, indem die denselben bisher übertragen gewesene Rechtspflege auf die kompetenten Gerichte überging, welche nunmehr die ungetheilte Verwaltung des richterlichen Amts in Rücksicht auf sämmtliche Angelegenheiten des Kameral-Ressorts erhielten, einerlei, ob es dabei auf Entscheidung eines Civil-Anspruchs oder einer Kontravention ankam, ob der Fiskus bei der Sache interessirt war oder nicht. Es wurden mithin die Kammer-Justiz-Deputationen im ganzen Umfange des Staates aufgehoben, in der Weise, dass sie ihre Akten an die Gerichts-Behörden abgaben; was in dem Schreiben des Ministers des Innern vom 11. Februar 1809 und in dem Publicandum des Kammergerichts und der kurmärkischen Regierung vom 6. April 1809 näher geordnet wurde. Es

hörte endlich auch die bisher stattgefundene Konkurrenz der Regierungen hinsichtlich der Wahl, Prüfung, Bestätigung und Dienstführung der Domänen-Justizbeamten auf, so dass nun sämmtliche Untergerichte in ihren Dienstverrichtungen lediglich den Landes-Justiz-Kollegien untergeordnet waren (§§ 14. 15).

Indessen enthielten doch die näheren Bestimmungen wiederum sehr bedeutende Einschränkungen des Prinzips, obgleich dieselben, auf der Grundlage des Projekts des westpreussischen Ressort-Reglements, in einzelnen Beziehungen nicht so weit gingen, wie die Einschränkungen der früheren Reglement

Insbesondere sollte auch jetzt kein Prozess zugelassen werden über Gegenstände und Angelegenheiten, welche nach den Gesetzen und allgemeinen Grundsätzen der Staats- und Landes-Verfassung zur richterlichen Erörterung bisher schon nicht geeignet gewesen waren. Der Rechtsweg sollte daher, wie in ziemlich wörtlicher Uebereinstimmung mit den früheren Reglements ausdrücklich festgesetzt wurde, weder über wirkliche Majestäts- und Hoheits-Rechte noch gegen allgemeine in Gegenständen der Regierungs-Verwaltung ergangene Verordnungen, noch über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Anlagen und Abgaben, denen sämmtliche Einwohner des Staats oder alle Mitglieder einer gewissen Klasse desselben nach den Bestimmungen der Landes-Verfassung unterworfen waren, und eben so wenig in den besonderen Fällen stattfinden, wo die Gesetze ihn ausdrücklich ausschlossen (§§ 35. 36).

Immerhin war gegen die polizeilichen Verfügungen und die Polizeistrafverordnungen der Regierungen der Rechtsweg in einem auffallend weiten Maasse zulässig. Es war nämlich zu unterscheiden, ob der Widerspruch entweder nur auf

die allgemeine bürgerliche Freiheit und auf die Prinzipien vom freien Genuss des Eigenthums, oder auf eine ausdrückliche Disposition der Gesetze, resp. auf einen speziellen Rechtstitel sich gründete. Im ersteren Falle war zwar eine Klage bei den Gerichten allgemein nur wegen Entschädigung statthaft; die richterliche Einwirkung trat jedoch selbst in diesem Falle in vollem Umfange ein, wenn die Verfügung entweder von der höhern Verwaltungs-Behörde gemissbilligt wurde, oder wenn derselben grobe Fahrlässigkeit oder gar vorsätzliche Beeinträchtigung zu Grunde lag. Dagegen stand bei dem Vorhandensein einer ausdrücklichen gesetzlichen Disposition oder eines speziellen Rechtstitels der Weg Rechtens unbedingt sowohl über den Schadenersatz als auch über die Verpflichtung offen. Nur in dem Falle des speciellen Rechtstitels waren die Regierungen zur sofortigen Exekution berechtigt, wenn ihrem Ermessen nach damit ohne Nachtheil des Allgemeinen bis zur richterlichen Entscheidung nicht gewartet werden konnte (§§ 38—40).

Hinsichtlich der fiskalischen Processe war, abgesehen von den bereits erwähnten Ausnahmen, der Rechtsweg gleichfalls ganz allgemein für zulässig erklärt worden, indem man sich über die geltend gemachten Bedenken dadurch hinwegsetzte, dass mit den fiskalischen Processen über Realrechte nachgerade aufgeräumt sei, sie auch bei der beabsichtigten Veräusserung und erblichen Austhuung der Domänen von selbst sich verringern müssten. Nur wurden die Regierungen für berechtigt erklärt, in einer Anzahl von Fällen, bei denen die Gefahr nahe lag, dass durch frivole Klagen eine Verwirrung und Stockung in die Finanz-Verwaltung gebracht werden könnte, ungeachtet des erhobenen Widerspruchs, jedoch unter Vorbehalt des Rechts des Widersprechenden, die sofortige Exekution nach ihrem pflichtmäs-

sigen Ermessen zu verfügen, ohne dass über dergleichen exekutivische Maassregeln Possessorienklagen zulässig gewesen wären. Eine solche vorläufige Vollstreckung war namentlich statthaft hinsichtlich aller, sowohl Landes- als grundherrlicher Revenuen, Abgaben und Dienste, hinsichtlich aller vom Fiskus mit Privatpersonen abgeschlossenen Verträge, sofern von der Erfüllung derselben die Erreichung bestätigter Etats abhing, hinsichtlich aller verpachteten Domanial-Grundstücke, sofern die Pachtgelder rückständig blieben oder die Pächter schlecht wirthschafteten oder nach abgelaufener Pachtzeit die Räumung verweigerten, endlich hinsichtlich aller über Gegenstände des Regierungs-Ressorts abgeschlossener Verträge, aus deren Nichterfüllung ein unwiederbringlicher Schade entstehen würde. Ausserdem sollte es aber in allen fiskalischen Civilprocessen den Regierungen freistehen, neben dem gewöhnlichen Stellvertreter des Fiskus noch einen anderen Deputirten abzuordnen. Dieser hatte insbesondere der Instruktion beizuwohnen und darauf zu sehen, dass die Thatsachen überall richtig, deutlich und vollständig auseinandergesetzt und bei Aufnahme der Beweise mit genauer und gründlicher Sorgfalt verfahren würde, ohne sich jedoch in die Leitung des Verfahrens zu mischen oder den Gang der Instruktion aufzuhalten; er hatte ausserdem vor Abfassung des Erkenntnisses ein schriftliches Gutachten zu den Akten zu geben, worauf, insofern es auf besondere landespolizeiliche oder finanzielle Verhältnisse und Verfassungen, nicht aber auf blosse Rechtsfragen ankam, von den Gerichten gebührende Rücksicht genommen werden musste (§§ 41—43).

Auch die Regress- und Injurienklagen, welche gegen Regierungsbeamte aus Veranlassung des Amts angebracht wurden, gehörten, vorbehaltlich einer darüber zu erstattenden Anzeige, ohne Weiteres zur Kompetenz der Gerichte (§ 47).

Kontraventionen gegen Finanz- und Polizei- und andere zum Ressort der Regierungen gehörige Gesetze waren diese zwar berechtigt nach summarischer Untersuchung resolutorisch zu entscheiden, indessen konnte der Beschuldigte binnen zehn Tagen auf förmliches rechtliches Gehör und Erkenntniss bei dem kompetenten Obergericht antragen, was ihm in der Resolution besonders bekannt gemacht werden musste (§ 45, § 34 Abs. 3).

Endlich war den Regierungen eine selbständige Exekutions-Befugniss belassen worden; sie mussten jedoch die in den Gesetzen vorgeschriebenen Grade beobachten, und bei Erzwingung von Handlungen solche soweit möglich durch einen Dritten für Rechnung des Verpflichteten vornehmen lassen, konnten jedoch auch Strafbefehle bis zur Summe von 100 Thlr. oder vierwöchentlichen Gefängniss erlassen und vollstrecken (§ 48).

Die ausserdem noch ausgesprochene Verpflichtung der Gerichte, sogar in Prozessen zwischen Privatpersonen über Gegenstände und Rechtsfragen, welche auf Principien der Landesverfassung, der Staatsverwaltung, der Staatswirthschaft, der Polizei- und Gewerbekunde Einfluss haben, und durch klare Gesetze nicht bestimmt sind, von den Regierungen Gutachten einzuholen, und sich danach als einem konsultativen Votum gebührend zu achten (§ 44), wird eine praktische Bedeutung niemals erlangt, jedenfalls sehr bald verloren haben.

Das Ressort der Regierungen wurde dann aber gleichzeitig dadurch beträchtlich erweitert, dass die bisher von den Justiz-Behörden verwalteten Landes-Hoheits-Sachen, insbesondere die Grenz-, Huldigungs-, Auswanderungs-, Abfahrts- und Abschoss-Sachen, dass ferner diejenigen Landes-Polizei-Sachen, welche bisher entweder von den Landes-Justiz-Kollegien be-

arbeitet waren, wie die geistlichen und Schul-Angelegenheiten, oder zur Kompetenz anderer Behörden gehört hatten, wie die Medicinal-Angelegenheiten und die Landarmen-Sachen und dass endlich auch diejenigen Zweige des Finanzwesens, die bisher von Spezial-Behörden selbständig verwaltet waren, wie namentlich die Accise-Angelegenheiten, nunmehr auf die Regierungen übertragen wurden. Man ging sogar über die früheren Ressort-Reglements insofern noch hinaus, als den Regierungen auch die allgemeine polizeiliche Aufsicht über das Post-, Gestüts-, Lotterie-, Bergwerks- und Hüttenwesen beigelegt wurde, sowohl in Hinsicht der allgemeinen Grundsätze für den Betrieb und die Oekonomie dieser Geschäftszweige als auch in Rücksicht einer zweck- und polizeimässigen Ausführung derselben, so dass nur der eigentlich technische Betrieb und die innere administrative Einrichtung in der Hand besonderer Beamten verblieb.

Was namentlich die Unterordnung des Postwesens unter die Regierungen betrifft, so war es ganz besonders Stein gewesen, der bereits in dem Promemoria zu den Altenstein'schen Vorschlägen vom 15. Oktober 1807 dieselbe gefordert hatte: „Alle Verordnungen," hiess es, „die die Reisenden und die Korrespondenz in Schutz nehmen, sind vergeblich, wenn man erst in Berlin bei dem Ober-Postamte Schutz suchen soll." Schrötter stimmte dem vollständig bei: „Die Postbedienten sind bis jetzt die einzige Klasse von Staatsbeamten gewesen, über welche keine Provinzial-Behörde existirt hat, und es ist wirklich zu erstaunen, wie man die Anomalie so lange in der öffentlichen Verwaltung hat zugeben können, dass, um sich über den Postdirektor zu Memel zu beschweren, man die nächste Instanz erst in Berlin hat suchen müssen, in einer Entfernung von mehr als hundert Meilen." Es fragte sich nur, ob man die Abgrenzung

zwischen der allgemeinen polizeilichen Aufsicht und dem technischen Betriebe richtig bestimmen werde. Stein musste hier mässigend eingreifen, indem er bereits in dem Schreiben vom 25. August mehrere Gegenstände, die Schrötter zur Kompetenz der Regierungen verwiesen hatte, als zum technischen Betriebe gehörig bezeichnete, weil sonst die Regierungen mit einem ungeheuern Detail belastet würden. Dennoch wurde den Regierungen nicht bloss die Berathung und der Vorschlag über neue Posteinrichtungen, sondern auch eine weitgehende Einwirkung auf die Verwaltung, namentlich auch eine Aufsicht über das Beförderungswesen, und insoweit über die Beamten beigelegt, so dass dem für jedes Regierungs-Departement einzusetzenden Postdirektor, der zugleich technisches Mitglied der Regierung war, zur selbständigen Bearbeitung, ohne die Mitwirkung des Post-Departements-Raths, nur das Detail des Postbetriebes, wie die Auswahl der Posthalter, die Abschliessung der Kontrakte mit denselben, die Prüfung der von ihnen zu leistenden Sicherheit, die Regulirung der sämmtlichen Angelegenheiten des Post-Fuhrwesens, die Revision der Postkassen u. s. w. verblieb. Die Zukunft hat dann gelehrt, dass eine derartige Scheidung überhaupt nicht möglich sei, und dass schon damals provinzielle Mittel-Behörden für die Gesammtheit des postalischen Betriebs zu schaffen gewesen wären [52].

---

52) Die oberste Postbehörde war, wie aus dem Schreiben Schrötter's an Stein vom 27. September 1808 hervorgeht, von vornherein gegen die neue Organisation gewesen, und hatte sich auch nachher mit derselben nicht ausgesöhnt. Letzteres ergiebt sich aus einem Bericht des General-Postmeisters Seegebarth an Hardenberg aus dem Jahre 1810: „Die Einmischung der Regierungen in die Postverwaltung ist von keinem Nutzen, aber von Nachtheil. Zu allen Zeiten hat vorzugsweise vor allen andern Administrationszweigen Einheit in der Postverwaltung geherrscht. Ich habe in Königsberg den Geheimen Rath, Hofpost-Direktor von Madeweis

Eine Erweiterung des Ressorts der Regierungen fand dann endlich auch insofern statt, als nunmehr mit der Decentralisation wirklich Ernst gemacht wurde. Die Regierungen sollten hinfort berechtigt sein, innerhalb der vorhandenen gesetzlichen und administrativen Vorschriften ohne Rückfrage und Berichterstattung das Nöthige sofort zu veranlassen und auszuführen; sie sollten also alle diejenigen Gegenstände selbstständig entscheiden, welche sich nach diesen Vorschriften entscheiden lassen. Sie sollten ferner im Allgemeinen berechtigt sein, die zu ihrem Ressort gehörigen öffentlichen Bedienungen, mit Ausnahme der Stellen der Mitglieder des Kollegiums, der Landräthe, der Superintendenten, der obern Lehrer der Gymnasien und einiger anderer Kategorien, ohne vorherige Anfrage, nur unter dem Vorbehalt halbjährlicher Nachweise frei zu besetzen, so dass also insbesondere die Besetzung, beziehungsweise die Bestätigung der Subaltern- und Unterbeamtenstellen bei den Regierungen selbst, der Zoll-, Steuer-, Forst- und, unter Konkurrenz des Postdirektors, der Post-Beamten-Stellen, endlich der Geistlichen- und Schullehrer-Stellen ihnen zustand. Sie konnten ferner alle in Rücksicht ihres Ressorts entstehenden Processe ohne Anfrage anhängig machen oder sich auf solche einlassen,

---

und in Breslau den Oberpost-Direktor Scheffler den Sitzungen der Regierungen beiwohnen lassen. Allein eine zweijährige Erfahrung hat mich überzeugt, dass es ganz unfruchtbar ist. Denn nicht eine einzige Sache ist in dieser ganzen Zeit auf diesem Wege abgemacht worden. Im Gegentheil hat in einem vorgekommenen Falle die Regierung zu Breslau, welche ich bei Gelegenheit einer neuen Postanlage um ihr Sentiment über einige Lokal-Umstände ersuchte, anstatt selbst in die Sache hineinzugehn, sich von dem p. Scheffler als Regierungs-Mitglied Auskunft geben lassen, und diese mir sodann mitgetheilt. Weit kürzer hätte ich sie von ihm direkt einfordern können. Es entsteht also nur Lähmung und Verschleppung.“ Vgl. auch Stephan, Geschichte der preussischen Post. Berlin 1859. S. 402.

wiederum unter dem Vorbehalt der Einreichung halbjährlicher Listen. Sie waren weiter berechtigt, innerhalb ihres selbstständigen Wirkungskreises ohne höhere Genehmigung Verbindlichkeiten im Namen des Fiskus oder anderer unter ihrer unmittelbaren Verwaltung stehender juristischer Personen zu übernehmen, Gerechtsamen zu entsagen, Vergleiche und Kontrakte einzugehen. Sie hatten die selbstständige Vermögensverwaltung der Kirchen und Schulen, insbesondere die Aufstellung der Etats und die Entlastung der Rechnungsführung, die Dismembration und die Unirung von Pfarreien und Schulsocietäten. Sie konnten sämmtliche Reparaturbauten innerhalb des Etats selbstständig anordnen, und mussten nur die Anschläge zu Neubauten, wenn die Summe den Betrag von 500 Thalern überstieg, zur höhern Genehmigung einreichen.

Gleichzeitig wurde nun aber den Regierungen eine Direktion in der Richtung einer möglichsten Beschränkung der Staatsthätigkeit überhaupt gegeben.

Der § 34 der Regierungs-Instruktion stellte das Princip dahin auf: „Bei allen Ansichten, Operationen und Vorschlägen der Regierungen muss der Grundsatz leitend bleiben, Niemanden in dem Genuss seines Eigenthums, seiner bürgerlichen Gerechtsame und Freiheit, so lange er in den gesetzlichen Grenzen bleibt, weiter einzuschränken, als es zur Beförderung des allgemeinen Wohls nöthig ist, einem jeden innerhalb der gesetzlichen Schranken die möglichst freie Entwickelung und Anwendung seiner Anlagen, Fähigkeiten und Kräfte, in moralischer, sowohl als physischer Hinsicht zu gestatten, und alle dagegen noch obwaltende Hindernisse baldmöglichst auf eine legale Weise hinweg zu räumen.“

Der § 50 der Regierungs-Instruktion gab die nähere

Ausführung: „Die Wirksamkeit der Regierungen bei Ausübung der Polizeigewalt muss nicht bloss auf die Abwendung von Gefahren und Nachtheilen, und Erhaltung dessen, was schon da ist, sondern auch auf die Mehrung und Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt sich erstrecken. Dieses kann nur durch eine feste Ausübung des § 34 enthaltenen Grundsatzes, und durch die möglichste Gewerbefreiheit, sowohl in Absicht der Erzeugung und Verfeinerung, als des Vertriebs und Absatzes der Produkte, geschehen. Es ist dem Staate und seinen einzelnen Gliedern immer am zuträglichsten, die Gewerbe jedesmal ihrem natürlichen Gange zu überlassen, das heisst: keine derselben vorzugsweise durch besondere Unterstützungen zu begünstigen und zu heben, aber auch keine in ihrem Entstehen, ihrem Betriebe und Ausbreiten zu beschränken, in so fern das Rechtsprincip dabei nicht verletzt wird, oder sie nicht gegen Religion, gute Sitten und Staatsverfassung anstossen. Es ist unstaatswirthschaftlich, den Gewerben eine andere, als die eben bemerkte Grenze anweisen und verlangen zu wollen, dass dieselben von einem gewissen Standpunkt ab in eine andere Hand übergehen, oder nur von gewissen Klassen betrieben werden."

„Neben dieser Unbeschränkheit bei Erzeugung und Verfeinerung der Produkte, ist Leichtigkeit des Verkehrs und Freiheit des Handels, sowohl im Innern, als mit dem Auslande, ein nothwendiges Erforderniss, wenn Industrie, Gewerbefleiss und Wohlstand gedeihen soll, zugleich aber auch das natürlichste, wirksamste und bleibendste Mittel ihn zu befördern."

„Es werden sich alsdann diejenigen Gewerbe von selbst erzeugen, die mit Vortheil betrieben werden können, und dieses sind wieder diejenigen, welche dem jedesmaligen Produktionszustande des Landes, und dem Kulturzustande

der Nation am angemessensten sind. Es ist unrichtig, wenn man glaubt, es sei dem Staate vortheilhaft, Sachen dann noch selbst zu verfertigen, wenn man sie im Auslande wohlfeiler kaufen kann. Die Mehrkosten, welche ihm die eigene Verfertigung verursacht, sind rein verloren, und hätten, wären sie auf ein anderes Gewerbe angelegt worden, reichhaltigen Gewinn bringen können. Es ist eine schiefe Ansicht, man müsse in einem solchen Fall das Geld im Lande zu behalten suchen, und lieber nicht kaufen. Hat der Staat Produkte, die er ablassen kann, so kann er sich auch Gold und Silber kaufen, und es münzen lassen."

„Je vortheilhafter der Produzent und Fabrikant seine Erzeugnisse absetzen kann, je mehr bestrebt er sich, sie hervorzubringen, und je mehr davon hervorgebracht wird, um so weniger lässt sich Mangel davon besorgen. Ausfuhrfreiheit ist also gerade dahin gerichtet, dem Mangel vorzubeugen, statt, wie man gewöhnlich glaubt, ihn herbei zu führen. Freiheit des Handels macht den Spekulationsgeist des Kaufmanns rege. Dieser wird seine Waaren nicht sofort absetzen, wenn er noch Aussicht hat, solches vortheilhafter thun zu können, oder gerne das Steigen der Preise abwarten wollen, wenn er sie höher eingekauft hat; er wird sie also auch nicht ausführen, wenn er sie im Lande selbst noch mit Vortheil abzusetzen hoffen darf. Auf diese Weise schafft sich der Staat Vorräthe und Magazine im Lande, ohne dass er besondere Kosten darauf verwenden darf. Leichtigkeit des Verkehrs und der Kommunikation wird die Waaren im Lande jedesmal dahin bringen, wo sie am nöthigsten sind, weil sie da am theuersten bezahlt werden."

„Es ist nicht nothwendig den Handel zu begünstigen, er muss nur nicht erschwert werden."

„Eben diese Freiheit im Handel und Gewerbe schafft

zugleich die möglichste Konkurrenz in Absicht des produzirenden und feilbietenden Publikums, und schützt daher das konsumirende am sichersten gegen Theurung und übermässige Preissteigerung.“

„Es ist falsch, das Gewerbe an einem Ort auf eine bestimmte Anzahl von Subjekten einschränken zu wollen. Niemand wird dasselbe unternehmen, wenn er dabei nicht Vortheil zu finden glaubt; und findet er diesen, so ist es ein Beweis, dass das Publikum seiner noch bedarf; findet er ihn nicht, so wird er das Gewerbe von selbst aufgeben.“

„Man gestatte daher einem jeden, so lange er die vorbemerkte Grenzlinie hierin nicht verletzt, sein eigenes Interesse auf seinem eigenen Wege zu verfolgen, und sowohl seinen Fleiss, als sein Kapital in die freieste Konkurrenz mit dem Fleisse und Kapitale seiner Mitbürger zu bringen.“

„Dieses sind die Gründzüge, nach denen die Regierungen bei Verwaltung der Gewerbe- und Handelspolizei zu verfahren haben.“

„Nicht staatswirthschaftliche, sondern bloss politische Gründe (oder allenfalls Bedürfniss des Augenblicks, welchem aber, wenn diese Maximen befolgt werden, der Regel nach immer wird vorgebeugt werden können), können es nöthig und räthlich machen, anderweite Maassregeln zu ergreifen. Von einem solchen Falle werden die Regierungen aber jedesmal höhern Orts benachrichtiget werden, vorzüglich in Absicht der Getreideausfuhr.“

„Ihr Augenmerk muss dahin gehen, die Gewerbe- und Handelsfreiheit so viel als möglich zu befördern und darauf Bedacht zu nehmen, dass die verschiedenen Beschränkungen, denen sie noch unterworfen ist, abgeschafft werden, jedoch nur allmählich auf eine legale Weise, und selbst mit möglichster Schonung des Vorurtheils, da jede neue Einrichtung

mit Reibungen verbunden ist, und ein zu schneller Uebergang von Zwang zur Freiheit manchmal nachtheiligere Folgen hervorbringt, als der Zwang selbst. Auf keinen Fall aber müssen die Regierungen von jetzt ab, Konzessionen oder Berechtigungen zu Gewerben, von welcher Gattung diese sein mögen, ertheilen, durch welche ein Exklusiv- oder gar Zwangs- und Bannrecht begründet werden soll. Letztere sollen von jetzt ab unter keinen Umständen mehr verliehen, und Exklusivrechte gleichfalls, so viel als möglich, vermieden, höchstens nur dann und auf gewisse Jahre gegeben werden, wenn bei einem neuen Gewerbe der Versuch gemacht werden soll, ob es gedeihen werde. Es ist dazu auch jedesmal die Genehmigung der höhern Behörde nothwendig."

Ueber die Entstehung dieser Paragraphen ergiebt sich aus den Akten nur Weniges. Die Fassung rührt, wie die Fassung der Regierungs-Instruktion überhaupt, von Friese her, der zur Rechtfertigung in dem Berichte Schrötters vom 19. November nur bemerkt, es habe nothwendig geschienen, die Kammern wenigstens mit allgemeinen Bestimmungen über den materiellen Geschäftsbetrieb zu versehen, und ihnen die Grundsätze der neuen geläuterten Staatswirthschaft als legale Norm aufzustellen, da es bekannt sei, wie sehr die übrigen Provinzen noch an Vorurtheilen und an dem Zwangssysteme klebten. Klewitz hat sich damit in dem Gutachten vom 22. December ausdrücklich einverstanden erklärt, und nur temporelle Abweichungen namentlich hinsichtlich der Getreide-Polizei vorbehalten, deren dann auch noch besondere Erwähnung geschah.

Man folgte übrigens in dieser Hinsicht nur dem Vorbilde der ältern Instruktionen; denn wie hier ein Programm des Freihandels aufgestellt wurde, so hatte einst die Fridericianische Instruktion für das General-Direktorium im Art. 11

„Von den Zöllen und Kommerzien“ und im Art. 12 „Von den Manufakturen“ eine ebenso breite theoretische Darlegung und Vertheidigung des Merkantilsystems gegeben.

In die Regierungs-Instruktion vom 23. Oktober 1817 § 7 ist zwar der ganze § 34, aber nur der erste Satz des § 50 aufgenommen worden.

## 3. DIE ORGANISATION.

### a. IM ALLGEMEINEN.

Ueber die Frage, ob die bisherige Kollegial-Verfassung beizubehalten, oder zum Präfekten-Systeme überzugehn sei, hat eine eigentliche Diskussion damals nicht stattgefunden. Der Einzige, der sich ausführlich und in einer Weise darüber ausgesprochen hat, dass sich in diesen Erörterungen ziemlich Alles zusammenfindet, was überhaupt zu sagen ist, war Vincke in dem Gutachten über die kollegialische Form der Finanz- und Polizei-Verwaltung.

„Die französische Form der Verwaltung von Polizei und Finanzen, welche den Kollegien einzelne Beamte als isolirte Behörden substituirt, ist entstanden, und hat sich entschieden wirksam bewiesen, um aus der chaotischen Verwirrung und Auflösung des Revolutions-Zustandes eine Art von Ruhe, Ordnung und System herzustellen. Dazu bedurfte es einer despotischen Gewalt, unbedingt abhängiger, mit unbeschränkter Willkür ausgerüsteter Werkzeuge; dem Zwecke, alles unter eine neue Form zu ordnen, mussten alle übrigen Rücksichten aufgeopfert, und um diese Form zu sichern und zu befestigen, dieselbe Maassregel fortgesetzt, bei den sich dann entwickelnden grössern, zunächst die benachbarten, dann alle Staaten umfassenden Plänen, auch in diese übertragen werden, nicht aus eitler Ruhmsucht allein, sondern

um sich ihrer Abhängigkeit durch Assimilirung der Formen zu versichern, darauf die Alleinherrschaft fester und wirksam in allen Verhältnissen zu begründen.“

„Es lässt sich zwar nicht läugnen, dass diese Form eine sehr gefällige, glänzende Aussenseite auch denen Regierungen darbietet, welche die Menschen nicht allein als Mittel für die Zwecke der Regierenden betrachten. Der einzige allgewaltige Beamte, kann weit mehr und schneller ausführen, Einheit und Kraft in alles bringen; Ehre, Schande und Verantwortung sind ganz anders wirksam, wenn sie allein treffen; diese Form ist in abstracto die allervollkommenste, aber sie setzt auch ganz vollkommene Menschen voraus, welche in den Posten, worin sich die ganze Regierung concentrirt, ihre Zwecke und Pflichten auch ganz umfassen wollen und erfüllen können, alle Ideen von Einwirkung des Eigennutzes und der noch mächtigeren Eitelkeit, von Unwissenheit, Unerfahrenheit, Trägheit u. s. w. ausschliessen. Solche Menschen sind in dieser unvollkommenen Welt, in unserm egoistischen Zeitalter selten anzutreffen: Mittelmässigkeit aber kann nicht genügen, zumal alle Mittel der Kontrole cessiren; auch bei der sorgfältigsten reinsten Auswahl, sind grosse Versehen und Fehlgriffe unvermeidlich, von diesen die schreiendsten Missbräuche, die völlige Preisgebung der Individuen unzertrennlich. Das Uebel an der Sache muss das Gute überwiegen, sobald es darauf ankommt, dadurch etwas mehr als Begründung und Sicherung rein despotischer Gewalt zu erreichen, welche nur für den Augenblick die schnelle militärisch pünktliche Ausführung ihrer Absichten bezweckt.“

„Bei der kollegialischen Berathung scheinen weniger Missbräuche zu besorgen; Weisheit, Bedachtsamkeit und Beharrlichkeit lassen sich da zuverlässiger erwarten, die Leidenschaften können nicht mit der Vernunft davon rennen;

die Geschäfte kein Spiel der Willkür, Unerfahrenheit, Unwissenheit, Unredlichkeit der Einzelnen werden; ihre Verhandlung ist an bestimmte Zeit gebunden, unabhängig von persönlicher Vorliebe und Launen, zu einem festen, das Schwanken der Grundsätze ausschliessenden System gebildet, alles schreitet gleichmässig mit einander fort, und ist einer beständigen Kontrole unterworfen."

„Indessen beweiset die Erfahrung, dass auch diese Form häufig in concreto nicht leistet, was sie in abstracto erwarten lässt. Oft hat jeder Rath nur für seinen bestimmten Geschäftskreis Interesse, für allgemeine Gegenstände ist wenig Theilnahme, jeder glaubt schon alles erfüllt zu haben, wenn er die ihm vorgeschriebenen Geschäfte nur pünktlich abarbeitet, und zu der Zeit der Session beiwohnt, wo ihn die Reihe des Vortrags trifft. Die kollegialische Mitwirkung ist höchst träge, es ist meist nur isolirte Verhandlung zwischen Präsidium und einem vortragenden Rath, worin der eine oder der andere immer ein oft schädliches Uebergewicht behauptet, der Rath oft ganz unabhängig ist, wenn es dem erstern an genauer alles umfassender Lokal- und Personal-Kenntniss gebricht (welches in einem ausgebreiteten Geschäftsbezirk, bei der Menge unbedeutender Detail-Geschäfte, bei der erforderten allgemeinen Dienst-Kontrole, erst nach längerer Existenz in dem Kollegio und in der Provinz möglich wird) oder sich entwöhnt von aller eigenen Meinung, die facta vorträgt, erwartend die Eingebung des Präsidiums, dadurch allmählich ganz abgestumpft, zum selbstständigen Handeln über die buchstäbliche Vorschrift hinaus ganz unfähig wird, aber desto mehr an kleinen Förmlichkeiten mäkelt. Auch die kollegialische Nachgiebigkeit wirkt oft nachtheilig, sowie das Zuschieben der Verantwortlichkeit auf das Ganze, da bestimmte Vorschriften über die Ver-

theilung und Anrechnung derselben schwierig sind; die Regierungssucht nimmt überhand, zumal bei einem Missverhältniss der Arbeiter zu den Arbeiten; alle Kleinigkeiten erhalten eine übermässig ermüdende Wichtigkeit, der Formen-Geist führt Pedantery und Peinlichkeit in die Arbeit u. s. w. Kurz, die Berathung ist nicht so vollkommen, als sie sein sollte, die Ausführung höchst unbeholfen, häufige Missbräuche sind auch hier an der Tages-Ordnung. Bei der preussischen Verwaltung tritt nun noch hinzu, das Uebel der Unterordnung einer ganzen Hierarchie von zwei auch drei auch mehr sub- und koordinirten Kollegien, dadurch vermehrte Schreibseligkeit, Entfernung von Menschen und Sachen auf welche in allen Stationen nur meist durch die Feder gewirkt wird, Nothwendigkeit einer äussern Impulsion zum Handeln und deren öftere Anfrischung, Entwöhnung von einzelner und kollegialischer Selbstständigkeit etc."

„Dennoch würde ich der letztern Form den Vorzug vor der erstern einräumen; dort ist Verbesserung möglich, hier nur von idealischer Vervollkommung des Menschen-Geschlechts zu erwarten."

„Wenn den Kollegien Selbstständigkeit gegeben wird, und in ihnen jedem Einzelnen ein bestimmter Wirkungs-Kreis, in welchem er mit eigener Verantwortlichkeit, aber auch nach eigener Einsicht handeln kann und handeln muss; wenn die kollegialische Mitwirkung auf Berathung und allgemeine Uebersicht, die Einwirkung des Präsidiums auf allgemeine ausgedehnte Kontrole beschränkt ist, wenn die Geschäfte auf wirklich nothwendige Konkurrenz der Regierung begrenzt, Zahlen und Buchstaben getödtet, der Geist erweckt und lebendig erhalten, die Formen vereinfacht und verkürzt, die ganze Hierarchie der Verwaltungs-Unterbehörden gleichmässig constituirt wird — dann glaube ich, sind

alle billige Ansprüche an diese erreicht, und sie können, ihrem ganzen Umfange nach, ihre Pflichten erfüllen.“

Es waren nun besonders folgende Punkte, hinsichtlich deren sich in Folge der Reorganisation die Regierungen von den Kriegs- und Domänen-Kammern unterschieden.

Zunächst fand eine Eintheilung der Regierungen in Abtheilungen statt, deren jede besondere Sitzungen hielt und in eigenem Namen verfügte. Man war darüber allseitig einverstanden, eine Bewältigung des Geschäftsumfangs wäre auch sonst nicht möglich gewesen. Die Zahl dieser Abtheilungen, über die man während der Vorverhandlungen geschwankt hatte, wurde in der Verordnung auf vier festgesetzt, und zwar für Polizeisachen, für Kultus und öffentlichen Unterricht, für Finanz- und Kassenwesen, und für Militärwesen, denen indessen noch eine Abtheilung für Accise-, Zoll- und Salz-Angelegenheiten hinzutrat, die zwar einen Theil der Finanz-Abtheilung bilden, jedoch unter dem Vorsitze eines eigenen Direktors das Technische, das Disciplinar- und Rechnungs-Wesen selbstständig bearbeiten sollte, weshalb in der Folge meist von fünf Abtheilungen die Rede ist.

Die Geschäftsbehandlung in den Abtheilungen sollte die Regel, die im Plenum die Ausnahme bilden. Zur Kompetenz des Plenums wurden nur gerechnet: Gesetzentwürfe und neue Einrichtungen; Berichte an die höheren Behörden und die von diesen eingehenden Bescheide, insofern beide einen materiellen Gegenstand betreffen; Anstellungen und Suspensionen; Etatssachen; allgemeine Anlagen, Ausschreibungen und Repartitionen; Abweichungen und Ausnahmen von bestimmten Vorschriften, sofern wegen Gefahr im Verzuge nicht mehr die höhere Genehmigung eingeholt werden kann und die Abweichungen nichts enthalten, was einem landesherrlichen Gesetze ausdrücklich ent-

gegenläuft; wichtige Kontrakte vorzüglich bei Entreprisen und Lieferungen; bedeutende Landes-Meliorationen; alle Gegenstände, welche entweder von Seiten des Präsidenten oder der Direktoren ausdrücklich an das Plenum verwiesen werden oder welche in mehrere Abtheilungen eingreifen, sofern diese sich darüber nicht einigen können, oder welche von den einzelnen Abtheilungen nach gehaltenem Vortrage an das Plenum abgegeben werden.

Eine weitere Gliederung der Abtheilungen in eine Anzahl von Unterabtheilungen war in dem vorläufigen Organisations-Plane in der Weise empfohlen worden, dass jede Unterabtheilung aus einem einzigen innerhalb seines Ressorts mit möglichster Selbstständigkeit handelnden Regierungsrathe bestehen sollte. In dem Schreiben vom 27. Juni war die Aufmerksamkeit Schrötters namentlich auch darauf gelenkt worden, die Abgrenzung zwischen den Abtheilungen und den Unterabtheilungen genau zu bestimmen. Schrötter warnte indess in der Denkschrift vom 15. August, darin nicht zu weit zu gehen; er bezweifelte insbesondere, dass man stets Beamte haben werde, die einer solchen Geschäftsführung vollständig gewachsen seien; auch werde sich nicht immer vermeiden lassen, dass dann ein und dieselbe Sache bei derselben Regierung auf eine drei- und mehrfache Art eingeleitet und behandelt werde, was Zweifel und Ungewissheit, zuletzt Misstrauen gegen die Administration bei dem Publikum erregen müsse; die Verfügungen der einzelnen Räthe würden auch niemals das Gewicht haben, wie die Verfügungen des Kollegiums, es werde demgemäss der Versuch gemacht werden, Aenderungen vom Kollegium zu erlangen und dieses also zur Zwischeninstanz zu machen, so dass statt einer Beschleunigung sehr leicht eine Verlangsamung die Folge sein werde; endlich sei auch die Besorg-

niss nicht ausgeschlossen, dass einige Beamte ihre Selbstständigkeit in rechtswidriger Weise missbrauchen würden, was um so bedenklicher wäre, als der Staat keine Vertretungsverbindlichkeit übernähme, obgleich solches in der höchsten Billigkeit begründet sei. Diesen Bedenken stimmte Stein in dem Erwiderungsschreiben vom 25. August 1808 im Ganzen bei: es schien ihm namentlich unzulässig, wenn bald Verfügungen einzelner Räthe, bald Verfügungen der Sektionen, bald Verfügungen vom Plenum an die Unterthanen ergingen.

Die Verordnung beschränkte sich demgemäss auf die Vorschrift, dass jedes Mitglied, so weit es angehe, einen genau abgegrenzten Geschäftskreis zugetheilt erhalten solle, für dessen prompten, zweck- und ordnungsmässigen Betrieb dasselbe vollständig verantwortlich sein, innerhalb dessen es aber auch möglichst frei wirken sollte. Jeder Gegenstand war demgemäss, wie die Instruktion näher ausführte, für den ganzen Bezirk in der Regel von einem Mitgliede zu bearbeiten; nur die Domänen-Verwaltung, für welche geographische Distrikte bestimmt waren, bildete davon eine Ausnahme. Jeder Dezernent war befugt, zur Abkürzung des Geschäftsgangs in seinem eigenen Namen ohne Vortrag Anfragen an Privatpersonen oder öffentliche Behörden zu richten. Ueberhaupt sollten die Sachen erst dann zum Vortrage kommen, wenn es in denselben auf eine materielle Decision ankam, während Alles, was bloss die Einleitung, Vorbereitung, den Fortgang und die Ausführung der Sache betraf, Alles, wobei es noch auf Rückfragen und Einziehung von Nachrichten ankam, überhaupt alles, was sich bloss auf den formellen Geschäftsgang bezog, ohne Vortrag abzumachen war; der Vortrag konnte auch bei materiellen Decisionen dann unterbleiben, wenn die Entscheidung auf einer aus-

drücklichen Vorschrift beruhte; nur gewisse Sachen, insbesondere alle Beschwerden und Vorstellungen, alle Entreprise- und andere Kontrakte, überhaupt alle Sachen von Wichtigkeit sollten unter allen Umständen vorgetragen werden. Jeder Departements-Rath war auch berechtigt, bei den jährlichen Dienstreisen schon an Ort und Stelle das Erforderliche zur Abstellung der von ihm vorgefundenen Mängel innerhalb der bestehenden Vorschriften zu veranlassen, und auch ohne einen besonderen Auftrag in Bezug auf Gegenstände seines Departements sämmtliche Kreis- und Orts-Behörden zu revidiren. Den Domänen-Departements-Räthen war ausserdem noch aufgetragen, auch die zu anderen Departements gehörigen Gegenstände auf ihren Reisen zu untersuchen und die vorgefundenen Mängel anzuzeigen: sie wurden daher geradezu als die Kontroleurs der Landräthe und Real-Departementsräthe bezeichnet, waren befugt, den Sitzungen sämmtlicher Deputationen beizuwohnen, und mussten von diesen über Gegenstände, die eine besondere Aufmerksamkeit, Kontrole und Revision erforderten, durch kurze schriftliche Notizen jedesmal benachrichtigt werden.

Demgemäss lag aber auch den Departementsräthen die principale Verantwortlichkeit ob, von welcher dieselben nicht einmal durch den Beitritt des Kollegiums nach gehaltenen Vortrage, sondern nur dann befreit wurden, wenn der Beschluss gegen ihr Votum ausgefallen und ihre dissentirende Meinung zu den Akten gebracht und von dem Vorsitzenden attestirt worden war. Erst eventuell war eine Vertretungs-Verbindlichkeit des Korreferenten, des Vorsitzenden, der übrigen Mitglieder begründet.

Wenn diese Vorschriften den Zweck verfolgten, die Wirkungen des Kollegialsystems zu ermässigen und zu beschränken, so war dasselbe dagegen hinsichtlich der Kon-

struktion des Präsidiums zu seinen äussersten Konsequenzen ausgebildet worden. Das Präsidium war zunächst selbst kollegialisch organisirt; dasselbe bestand aus dem Präsidenten der gleichzeitig den Vorsitz im Plenum und abwechselnd in den Abtheilungen zu führen hatte, und aus den an der Spitze der einzelnen Abtheilungen stehenden Direktoren, zu denen auch der Direktor der Accise-Deputation gehörte; es standen nun zwar jedem dieser Vorsitzenden die aus dem Vorsitze unmittelbar sich ergebenden Befugnisse der formellen Geschäftsleitung selbstständig zu; dagegen mussten alle übrigen Präsidialsachen, insbesondere diejenigen Sachen, welche die Personalverhältnisse der Mitglieder und Beamten, die Vertheilung der Geschäfte u. s. w. betrafen, im versammelten Präsidium abgemacht werden. Aber auch die Befugnisse des Präsidiums resp. des Präsidenten und der Direktoren gegenüber dem Kollegium waren sehr beschränkt; der Präsident und die Direktoren konnten zwar, wenn sie mit dem Materiellen der getroffenen Entscheidung nicht einverstanden waren, eine nochmalige Behandlung der Sache im Plenum veranlassen; bei dem alsdann gefassten Beschlusse behielt es aber sein Bewenden. Die Sistirung von Beschlüssen und die Einholung der höheren Entscheidung war nur statthaft, wenn sämmtliche Mitglieder des Präsidiums gleicher Meinung waren, und keine Gefahr im Verzuge war.

### b. DIE THEILNAHME STÄNDISCHER REPRÄSENTANTEN INSBESONDERE.

Der Punkt endlich, auf den Stein seinerseits den grössten Werth legte, war die Zuziehung von ständischen Repräsentanten.

Schon die Nassauer Denkschrift ergiebt, wie er sich die Sache dachte. „Der Landtag,“ heisst es hier, „schlägt

Deputirte vor, aus denen der König eine verhältnissmässige Anzahl wählt, die als Mitglieder der Kammer-Kollegien die Provinzialangelegenheiten bearbeiten, und ziehe ich diese Verbindung der Uebertragung gewisser Geschäftszweige an ein besonderes landschaftliches Kollegium vor, weil auf diese Art die zwischen verschiedenen konkurrirenden Behörden nothwendigen Reibungen vermieden, Eintracht und ein gemeinschaftlicher Geist erhalten wird. — Die Deputirten erneuern sich alle sechs Jahre, können aber wiedergewählt werden. Alle diejenigen Angelegenheiten, welche die Provinz insofern betreffen, als sie ein Theil des grossen Staatskörpers ist, werden in den Kammer-Kollegien von Räthen bearbeitet, die der König ohne alle Dazwischenkunft der Landstände ernennt, und zu dieser Klasse der Geschäfte rechne ich vornehmlich die Verwaltung des öffentlichen Einkommens, Militärsachen, die oberste polizeiliche Aufsicht u. s. w.“

Die Altensteinsche Denkschrift verbreitete sich darüber ungefähr in demselben Sinne: „Auch den Volksrepräsentanten oder den Vorstehern der Kammerdistrikte ist ihre Stelle leicht anzuweisen. Sie würden, da sie umsonst dienen, nach einigen Jahren wechseln und mithin keine Anciennetät erhalten können, ihre Stellen nach dem Präsidium einnehmen. Sie würden nur den Sitzungen des Plenums beiwohnen und nur aus besonderen Gründen bei den Bureaugeschäften mitwirken. Eigentliche Arbeiten ausser Gutachten abzugeben, würden sie bei der Kammer nicht haben, sondern ihr Geschäft nur darin bestehen, ihre Kommittenten zu benachrichtigen und zu instruiren, oder die höhern Behörden von dem zu benachrichtigen, was nach ihrer Meinung Nachtheil bringen könnte und sie selbst abzustellen nicht im Stande sind. Ihre Stimme wird zwar nur konsultativ sein, allein doch vorzügliche Wirksamkeit haben, weil sie im Fall anderer

Meinung, die Aussetzung der Sache, bis zu erfolgter höherer Entscheidung würden fordern können. Nach den erfolgten Bestimmungen, die sonach auf ihrer Zustimmung oder höherer Entscheidung, wie schon in Vorstehendem gedacht ist, beruheten, würden sie zur Ausführung durch die zunächst auf sie nach unten folgenden Repräsentanten des Kreises oder gewisser Bezirke einwirken. Ihre Zahl würde sich nach dem Umfang des Kammerbezirks richten. Es erfordert dieses eine eigene Ausmittelung bei der Festsetzung der Verfassung für die Volks-Repräsentanten. Auf drei Wählende würde ein Repräsentant für die höhere Behörde zu wählen sein, z. B. bei sechs Kreis-Repräsentanten zwei Kammer-Repräsentanten."

Der Organisations-Plan vom 23. November 1807 fasste die Gründe der Einrichtung, zum Theil in denselben Wendungen, wie sie bereits in der Nassauer Denkschrift vorgekommen waren, nochmals zusammen. Es sollten die Nachtheile vermieden werden, welche entstehen, wenn die Administration lediglich in die Hände besoldeter Diener kommt und die Nation von aller Theilnahme ausgeschlossen wird. „In die bloss aus besoldeten Beamten bestehenden Behörden, vorzüglich in die unteren, drängt sich häufig ein Miethlingsgeist ein. Es ergiebt sich bei solchen ein Leben in blossen Formen, eine Unkunde des zu verwaltenden Bezirks, eine Gleichgiltigkeit und oft lächerliche Abneigung gegen denselben und eine Furcht vor Veränderungen und Neuerungen, die die Arbeit vermehren, womit die besten Mitglieder überladen sind, und der die geringhaltigeren sich entziehen. — Auf die Nation wirkt solches gleich schädlich. Die Theilnahme an der Administration, ihrem Gedeihen oder Fortschreiten und an dem nationalen Wohlstand, sowie endlich an der Nationalehre, leidet. Es wird eine schädliche Gleich-

giltigkeit herrschen, und es entsteht wohl gar Widerwillen gegen die Verwaltung, die man missversteht. Vorzüglich die grösseren Grundeigenthümer, welche vermöge ihrer Lage und Erziehung einen thätigen Antheil an dem öffentlichen Wohle nehmen könnten, erschlaffen nach und nach, und bekommen eine falsche Richtung. Die Staatsverwaltung trennt sich immer mehr und mehr von der Nation, eine Erscheinung, die zu jeder Zeit und an allen Orten die traurigsten Folgen hatte. Diesem Uebel künftig vorzubeugen ist bei dem ganzen Administrations-Organisations-Plane darauf gerechnet, der Nation ihrem Zustande und den Verhältnissen angemessene Stände zu geben und deren Repräsentanten eine zweckmässige Theilnahme und Einwirkung auf die Administration zu geben. Diese Theilnahme und Wirksamkeit wird solchen auf eine dem Ganzen wohlthätigere Weise mehr bei den Unterbehörden", zu denen nach damaliger Terminologie auch die Regierungen gehörten, „als bei den Oberbehörden gegeben, da es bei letzteren vorzüglich auf wissenschaftliche Kenntnisse und auf einen durch längeres Dienstverhältniss geübten Blick ankommt, bei ersteren aber eine genaue Kenntniss individueller Lokal-, Sach- und Personalverhältnisse wichtig ist, welche diese aus dem Gewirr des praktischen Lebens genommenen Repräsentanten in höherem Grade besitzen und mit solchen in den Formenkram und Dienstmechanismus der Kollegien mit lebendigem, feststrebendem Geist einen aus der Fülle der Natur genommenen Reichthum von Ansichten und Gefühlen bringen. — — Die Wirkung dieser Einrichtung erstreckt sich aber, wenn auch bei den höheren Behörden und Departements keine Repräsentanten beigezogen werden, bis zu solchen, da alle Data, welche diese Departements von den Unterbehörden erhalten, gründlicher und passender aus der Fülle des Lebens geschöpft

16*

sind, und die Ausführung aller hiernach entworfenen Pläne zweckmässig, leicht, mit allgemeiner Theilnahme und kräftig erfolgt.“ Die Repräsentanten sollten demgemäss ein vollständiges Votum bei dem Plenum der Kammer, in der Regel aber kein specielles Departement haben, vielmehr als Korreferenten der Departementsräthe fungiren; sie sollten vorzüglich an allen denjenigen Geschäften des Kollegiums Antheil nehmen, welche die Aufsicht des Staates auf das Korporationsvermögen und auf die Provinzialverwaltung betreffen, im Gegensatz zu denjenigen Geschäften, bei welchen wie z. B. bei dem öffentlichen Einkommen, dem Militär u. s. w. der Staat als Ganzes in Frage kommt. Die näheren Bestimmungen über die Zahl, die Qualifikation, die Art der Wahl und die Bestätigung der Repräsentanten wurden einstweilen der allgemeinen Ordnung der ständischen Organisation vorbehalten.

Diesen Ideen gegenüber verhielt sich Schrötter in der Hauptsache ablehnend; er war zwar mit der Theilnahme solcher Organe an der Verwaltung an und für sich einverstanden, wollte jedoch diese Theilnahme nicht auf die eigentliche Ausführung ausdehnen, sondern auf die Kontrole, Revision und Verbesserung der Administration beschränkt wissen. Das Schreiben vom 15. August 1808 führt in dieser Hinsicht Folgendes aus:

„So nothwendig und wünschenswerth ich die Theilnahme der ständischen Repräsentanten an der öffentlichen Verwaltung halte, so würde ich selbige doch nicht auf die eigentliche Ausführung in derselben ausdehnen. Denn es ist:

1) ein grosser Unterschied, eine Sache zu beurtheilen, oder sie selbst zu bearbeiten und auszuführen. Zu dem letztern gehört immer eine gewisse Geläufigkeit und praktische Uebersicht, die auch der Talent- und Kenntnissvollste

Mann nicht sogleich besitzt, sondern sich erst durch Uebung eigen machen muss. Bey dem öfteren Wechsel der National-Repräsentanten, und ihrem der Regel nach wahrscheinlich nur kurtzen Aufenthalt am Orte der Kammern, lässt es sich nicht erwarten, dass sie sich diese praktische Uebersicht so bald erwerben werden, um an den Geschäften selbst mit Nutzen Theil zu nehmen. Ich habe solches aus der Erfahrung bey den Westpreussischen Landräthen, denen es vor einigen Jahren nachgegeben wurde, den Sitzungen der Kammern von Zeit zu Zeit beyzuwohnen und die auch beynahe sämmtlich nach Marienwerder kamen, um bey derselben zu arbeiten, deren Arbeiten indessen dem grössern Theil nach nicht zu brauchen waren, sondern gewöhnlich von den Räthen, die ihnen an die Seite gesetzt wurden, gemacht werden mussten. Geschah dies bey Männern, die mit den öffentlichen Geschäften schon etwas bekannt waren, wie viel mehr wird es bey solchen geschehen, denen sie noch ganz fremde sind. Es kann meiner Meynung auch füglich kein Einwand aus der Verwaltung der Kommunal- und Societäts-Angelegenheiten entgegen gesetzt werden. Diese haben einen zu fest und zu enge abgegrenzten Gesichts-Kreys, als dass sie sich mit der Verwaltung von Provinzial- und Landes-Angelegenheiten in Parallele setzen liessen."

„2) Die Ausführung in der Kameraladministration muss häufig sehr schnell und geheim betrieben werden. Da das Privatinteresse der Repräsentanten öfters mit dem öffentlichen Interesse in Kollision kommt, so können sie nicht allein der Ausführung viele Hindernisse in den Weg legen, wenn sie dabei konkurriren und eine Stimme haben sollen, sondern auch die frühere Kenntniss, welche sie von den öffentlichen Plänen erhalten, leicht zur Benachtheiligung ihrer Mitbürger benutzen."

„3) Aus beiden Ursachen (Nummer 1 und 2) werden sich fortwährende Reibungen zwischen den Repräsentanten und den Mitgliedern des Kollegii nicht vermeiden lassen, die natürlich auf die Administration sehr nachtheilig zurückwürken müssen.“

„4) Die National-Repräsentanten können wegen der öffentlichen Verwaltung in Hinsicht ihrer Meynungen und Stimmen füglich keiner Verantwortlichkeit unterworfen werden; dessen ungeachtet sollen sie gleich den Mitgliedern der Kammern ein volles Votum im Pleno haben und ihnen als Korreferenten beygesellt werden. Sie sind also in der Lage die Beschlüsse und Absichten der eigentlichen Mitglieder behindern und vereiteln, auch, was hiebey sehr in Erwägung gezogen zu werden verdient, die Vota der einzelnen Mitglieder in das Publikum bringen zu können. Unter diesen Umständen lässt sich dann auch von den Letztern keine volle Verantwortlichkeit über ihre Dienstverwaltung verlangen, weil sie nicht freye Hand haben, nach ihrer Einsicht und ihrem Willen zu handeln.“

„5) Werden die Repräsentanten nicht bald Remuneration verlangen, wenn sie an den Geschäften selbst Theil nehmen sollen? Wie viele von ihnen werden in der Lage sein, sich ohne Nachtheil ihrer Wirthschaft und ihres Gewerbes ununterbrochen oder doch wenigstens in langen Perioden — und wenn letzteres nicht geschieht, kann die Sache überhaupt nicht viel nutzen — am Sitz der Kammer aufzuhalten? — Wo soll der Fond zu dieser Remuneration herkommen? — Soll das Land ihn aufbringen, so komt es bey bestimmten Offizianten immer besser weg.“

„Ew. Excellenz erleuchtetem Ermessen gebe ich es nach der von den Eingesessenen der Provintz erlangten eignen Kentniss zu erwägen, wie viele wohlhabende Partikuliers es

wohl giebet, die aus reinem Patriotismus sich ihren Wirthschaften entziehen, und den öffentlichen Geschäften widmen werden, wie viele, bey denen man, um es mit Nutzen zu thun, die nöthige Bildung und Qualifikation antreffen wird, und was den ärmeren Theil der Nation anbetrifft, wo man noch die mehresten Subjekte finden möchte, welche Talent mit gutem Willen vereinigen, so sind diese wieder in der Lage es wegen Mangel an Subsistenz nicht thun zu können."

„Allein man leite den denkenden Theil der Nation zu einer solchen Ausbildung, in Bezug auf Geschäfte aus reiner Vaterlandsliebe, und der Antheil den man ersteren an den Staatsgeschäften nehmen lässt, wird alsdann mit dieser Ausbildung von selbst fortschreiten."

„Meines Dafürhaltens kann daher die Konkurrenz der National-Repräsentanten bey der öffentlichen Verwaltung füglich nur auf die Kontrole, Revision und Verbesserung derselben beschränkt werden."

„Dazu kann führen, wenn man denen National-Repräsentanten nachgibt, sich von der richtigen und zweckmässigen Verwendung alles Kommunal- und Societäts-Vermögens zu jeder Zeit zu überzeugen. Ich habe kein Bedenken, die Verwaltung desselben ganz und gar den interessirenden Kommunen und Societäten zu übergeben. Ich würde ihnen unter gewissen Modalitäten sogar eine Revision und Kontrole über die Verwaltung des landesherrlichen Einkommens gestatten, wovon sie nach dem jetzt entworfenen Organisations-Plan ganz ausgeschlossen seyn sollen. Es sey ihnen nicht allein ungehindert, sondern man verpflichte sie sogar, alle Fehler und Misgriffe, welche sie in der öffentlichen Verwaltung bemerken, sowie Malversation einzelner Offizianten zur Sprache zu bringen. Kein Gesetz, keine neue Einrichtung werde getroffen, ohne vorher mit ihnen berathen zu

seyn. Man versamle sie zu gewissen Perioden allenfalls vierteljährlich, am Sitz der Kammern. Eine Deputation derselben lege ihnen alles vor, was sie zu inspiziren wünschen, und gebe ihnen über alles Auskunft. Ihre Bemerkungen und Erinnerungen müssten vollständig erwogen und erledigt werden. Man zeige ihnen alle Bereitwilligkeit, auf ihre Vorschläge und Ansichten einzugehen, wenn sie dem Allgemeinen zuträglich sind, und mit der Verfassung nicht in Kollision kommen. Im entgegengesetzten Fall belehre man sie mit Gründen und Bescheidenheit von der Unstatthaftigkeit derselben. Man überzeuge sie, dass man durchaus keine Absicht habe, bey der öffentlichen Administration ihnen etwas zu verheimlichen. Man gestatte daher jedem so oft er wolle, den Sessionen des Kollegii und seiner einzelnen Senate beyzuwohnen, sobald man ihn verpflichtet hat, von dem, was er im Kollegio hört, eher keinen Gebrauch zu machen, als bis die Sache offiziell bekannt wird. Nur die eigentliche Ausführung in der Administration bleibe frey von ihrem Einfluss, und man räume ihnen darin höchstens nur eine konsultative Stimme ein. Die konsultative Zuziehung der Repräsentanten kann aber auch in vielen Fällen äusserst nutzbar seyn, und ich würde sie in manchen den Kammern ausdrücklich zur Pflicht machen, z. B. bey Regulirung aller allgemeinen Anlagen und Leistungen; bey Landes- und Fourage-Lieferungen, in specie darüber, ob die Lieferung durch Entrepreneurs, für's Ganze oder Theilweise, herbeygeschafft, wegen Bestimmung der Distrikte, welche nach jedem Punkt zu liefern haben, wegen Abhaltung der Licitations-Termine; endlich bei Regulirung von Vorspann-Lasten, insofern dazu nicht bloss die Domainen, sondern das ganze Land kontribuiren, ersteren Falls wie in Preussen würden bloss die Repräsentanten der Domainen zuzuziehen seyn."

„Wenn auf diese Weise die Konkurrentz der National-Repräsentanten an der öffentlichen Verwaltung organisirt wird, so scheint sie mir eben so geschickt zu seyn, ihren Hauptzweck: Erweckung von Patriotismus und Gemeingeist und Befestigung des Vertrauens der Nation zu der Regierung, zu befördern, als bey dem jetzt in Vorschlag gebrachten Wege, ohne dessen Besorgnisse zu erregen.“

Indessen liess sich Stein dadurch nicht irre machen, wie das Erwiderungsschreiben vom 25. August 1808 näher ergiebt [53]: „Der Ansicht, dass es bedenklich sei, die Theilnahme der ständischen Repräsentanten an der öffentlichen Verwaltung, auch auf die eigentliche Ausführung auszudehnen, kann ich durchaus nicht beipflichten und daher auch meine Zustimmung zu einer Abweichung von dem, von des Königs Majestät bereits genehmigten Plane hierunter nicht ertheilen. Die volle Theilnahme der ständischen Repräsentanten wird nützlich sein, um einen lebendigen Geschäftsbetrieb zu erhalten, mehr Sach- und Ortskenntniss, mehr thätiges Interesse für den verwalteten Bezirk und die verwalteten Personen in die Kollegien zu bringen, als durch die Zusammensetzung aus lauter Staatsdienern entsteht; so wie um das Ansehen der Kammer und das Vertrauen auf solche zu vermehren; dagegen hat die Formenkenntniss für Geschäfte nicht den grossen Werth, den man ihr beizulegen pflegt: Sach-, Orts- und Personenkenntniss und lebhaftes Interesse an den Geschäften ist wichtiger als aller Formenkram. Auch die Geschäfte einer grossen Stadt, deren Verwaltung man einem Gemeinderath anvertrauen will, fassen einen Kreis sehr mannigfaltiger Angelegenheiten in sich, und ich sehe daher nicht ab, warum sich diese nicht mit der Verwaltung von

---

53) Pertz II, 676.

Provinzial- und Landes-Angelegenheiten in Parallele setzen lassen sollten." Er machte dann zur weiteren Widerlegung der Schrötterschen Einwendungen geltend, dass Geheimnisse in der Kammer selten vorkämen, und dass in vorkommenden Fällen Räthe kommittirt werden könnten, dass Reibungen unter den Mitgliedern eines Kollegiums manchen Nutzen hätten, dass nicht von Volksrepräsentanten, sondern von wirklichen Offizianten die Rede sei, von ständischen Mitgliedern der Kollegien; ob sie Remuneration für ihre Dienstleistung erhalten sollten, werde sich finden.

Schrötter fügte sich nunmehr, war aber nicht überzeugt; er äusserte sich zunächst in einer Randbemerkung zu dem Steinschen Schreiben: „Ist alles pünktlich aufzunehmen. Die Erfahrung wird sehr bald ganz bestimmt darthun, welche Grundsätze bei der Theilnahme der Stände an den Geschäften der Kammern die besten sind. Meine Absicht war, die Stände allmählich auf den beabsichtigten Punkt zu bringen, denn es ist leichter, Rechte zu vermehren als nachher vermindern zu müssen." Er konnte sich auch, in dem Schreiben vom 27. September 1808, mit welchem er den Entwurf der Verordnung überreichte, noch nicht der Hoffnung hingeben, dass die Beiziehung von ständischen Repräsentanten bei der eigentlichen Verwaltung den Erwartungen entsprechen werde; er hielt vielmehr noch immer daran fest, dass es besser gewesen sein würde, die Stände zuvörderst durch die in dem Schreiben vom 15. August vorgeschlagene Organisation ihrer Theilnahme auf den Punkt zu bringen, um bei der Administration selbst mit Nutzen zugezogen werden zu können; es werde für eine geraume Zeit noch sehr schwer halten, dergleichen Subjekte unter ihnen aufzufinden.

Inzwischen setzte die Verordnung vom 26. December

1808 hinsichtlich der ständischen Repräsentanten Folgendes fest: Ihre Bestimmung ist, die öffentliche Administration mit der Nation in nähere Verbindung zu setzen, den Geschäftsbetrieb mehr zu beleben, und durch Mittheilung ihrer Sach-, Orts- und Personenkenntniss möglichst zu vereinfachen; die Mängel, welche sie in der öffentlichen Administration bemerken, zur Sprache zu bringen, um nach ihren aus dem praktischen Leben geschöpften Erfahrungen und Ansichten, Vorschläge zu deren Verbesserung zu machen, sich selbst von der Rechtlichkeit und Ordnung der öffentlichen Staats-Verwaltung näher zu überzeugen und diese Ueberzeugung in der Nation gleichfalls zu erwecken und zu befestigen (§ 18). Ihre Zahl wird für jede Regierung vorläufig auf neun bestimmt, kann jedoch auf den Antrag derselben in Kriegszeiten vermehrt werden. Die General-Versammlung der Provinz bringt zu jeder Stelle zwei Subjekte in Vorschlag, aus denen der König einen ernennt Die Wahl gilt auf drei Jahre, alle Jahre scheidet der dritte Theil aus, und zwar jedesmal die ältesten im Dienst. Wer das erste und zweite Jahr austreten soll, entscheidet, im Falle keiner Uebereinkunft, das Loos, im zweiten Jahre gilt solches bloss von denen, welche die Stelle schon zwei Jahre versehen haben. Wahlfähig ist der, welcher zu der General-Versammlung der Provinz wahlfähig ist (§ 19). Die landständischen Repräsentanten haben eine volle Stimme in dem versammelten Kollegium, und erhalten ihren Sitz nach den Regierungsdirektoren, zur linken Seite des Präsidenten, hinter einander in der Anciennetät nach dem Dienst, und, wenn diese gleich ist, nach dem Loos, insofern sie sich darüber nicht vereinigen. Ein specielles Departement kann ihnen wegen ihrer kurzen Dienstzeit nicht angewiesen werden. Sie sind aber die ge-

wöhnlichen Korreferenten in den wichtigeren Verwaltungszweigen und können dem Regierungs-Präsidium die Fächer vorschlagen, in denen sie vorzüglich beschäftigt zu sein wünschen (§ 20). Die ständischen Mitglieder werden durch ihr Votum nur insofern verantwortlich, als ihnen böser Wille, oder grobe Fahrlässigkeit nachgewiesen werden kann. Sie sind aber verpflichtet, in einzelnen Fällen Aufträge anzunehmen, und haften wegen deren zweckmässigen Ausführung gleich jedem anderen Staatsbeamten (§ 21). Bei ihrem Eintritte in das Kollegium werden sie mittelst Handschlags an Eidesstatt, welches aber die volle Würdigung eines körperlichen Eides hat, verpflichtet, ihr Amt gewissenhaft und vorschriftsmässig zu verwalten, von den ihnen bekannt werdenden Dienstsachen keinen unerlaubten Privatgebrauch zu machen, und insbesondere davon nicht eher etwas ins Publikum kommen zu lassen, als bis solches auf dem officiellen Wege geschieht, auch ebensowenig die Stimmen und Aeusserungen der einzelnen Mitglieder bekannt werden zu lassen (§ 22).

Der § 93 der Instruktion verordnet dann nur noch, dass in die Polizeideputation drei und in jede andere zwei Repräsentanten kommen, sowie dass ihr Ausscheiden so regulirt werden solle, dass auf keinen Fall sämmtliche Repräsentanten einer Deputation auf einmal ausscheiden. „Die Dienstordnung erfordert es, dass, wenn sie zur Besorgung ihrer Privatangelegenheiten vom Sitz des Kollegiums verreisen müssen, sie es nur mit Vorwissen des Präsidenten thun. Der Urlaub soll ihnen indessen nur dann versagt werden, wenn gerade zu der Zeit Angelegenheiten von Wichtigkeit in der Deputation verhandelt werden, in welcher sie angestellt sind.“

## B. DIE WEITERE ENTWICKLUNG, INSBESONDERE DIE KABINETS-ORDRE VOM 1. AUGUST 1812[54]).

Die Organisation der Regierungen war kaum zur Ausführung gelangt, als sich bereits ziemlich allgemein die Ansicht geltend machte, dass dieselbe den gehegten Erwartungen nicht entspreche, und auch bereits Hand angelegt wurde, um eine abermalige Umgestaltung herbeizuführen.

Zunächst machte sich die Tendenz geltend, neben den Regierungen wieder selbstständige Behörden für einzelne Geschäftszweige zu errichten. Die Instruktion von 1808 hatte insbesondere auch vorgeschrieben, dass alle Landeskultur-Angelegenheiten, Gemeinheitstheilungen, Dismembrationen, Ablösungen und Meliorationen zum Regierungs-Ressort gehören sollten. Indessen verfügte bereits das Edikt betreffend die Regulirung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse vom 14. September 1811 § 59 die Errichtung einer General-Kommission für jede Provinz, und das Edikt zur Beförderung der Landeskultur von demselben Tage § 41 die Errichtung eines Landes-Oekonomie-Kollegiums, welches, unter dem Vorsitze des General-Kommissars für Regulirung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, die Landesökonomie- und Landeskultur-Sachen bearbeiten und mit der Regierung in einem lediglich formellen Zusammenhange stehen sollte.

---

54) Acta betr. die Organisation der Provinzial-Regierungen 1810. Acta betr. den Geschäftsgang bei dem Ministerium des Innern 1808—1814. Acta des Staatskanzlers betr. die Organisation des Landes überhaupt und besonders der neuen Departements- und Kreiseintheilung 1812—1814, (der Sacksche Bericht). Acta des Staatskanzlers betr. die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden und den Geschäftsgang überhaupt. Vol. II. (die Scharnwebersche Denkschrift.) Für die spätere Zeit: Acta betr. die neue Eintheilung des preussischen Staats und die Organisation der Provinzial-Kollegien. Vol. I. II.

Sehr viel weiter ging man aber bereits im Ministerium des Innern; hier verfolgte man nicht bloss, und zwar in der weitgehendsten Weise, die Tendenz, die Regierungen in eine Anzahl von Specialbehörden nach den einzelnen Geschäftszweigen aufzulösen, sondern hier war man auch bereits entschlossen, das Kollegialsystem durch die Präfektur-Verfassung zu ersetzen, wofür sich übrigens auch Schön in dem Berichte vom 23. Juli 1810 bereits ausgesprochen hatte, während Dohna in dem Berichte vom 10. Juli 1810 an der Kollegialverfassung noch festhielt.

Der sehr ausführliche Immediatbericht des allgemeinen Polizei-Departements (Sack) vom 14. August 1811 verkannte zwar nicht, dass es bedenklich sei, die kaum zwei Jahre in ihrer jetzigen Gestalt eingerichteten Regierungen wieder umzugestalten, und dass eine so schnelle Abweichung von Grundsätzen, die man eben erst als die besten promulgirt habe, namentlich auch auf das Vertrauen nachtheilig wirken müsse, dessen Erhaltung doch für die Einführung der noch bevorstehenden Reformen von hohem Werthe sei. Der Bericht begnügte sich daher auch mit dem Vorschlage, die neue Verfassung zunächst nur in einigen wenigen Bezirken einzuführen, um sie hier ihre praktische Probe bestehen zu lassen. Die Grundzüge dieser neuen Verfassung waren nun aber folgende. An die Spitze jedes Bezirks sollte ein Präfekt oder vielmehr ein Präsident gestellt werden, um sämmtliche Zweige der Landespolizei zu verwalten. Unabhängig von ihm sollte ein Direktor für die Verwaltung der Staatsabgaben und ein Direktor für das Domänen- und Forstwesen fungiren. Jedem dieser Administrationschefs war eine angemessene Zahl von Räthen beizugeben, die zwar auf die Entscheidung selbst keinen Einfluss hatten, die jedoch jedesmal gehört werden mussten, und denen das Recht zustand, ihre

abweichende Meinung den höheren Staatsbehörden vorzutragen, die sich sogar verantwortlich machten, wenn sie solches in denjenigen Fällen, wo der Präsident oder der Direktor von den bestehenden Vorschriften abwichen, unterliessen. Die Verwaltung der geistlichen und Schul-Angelegenheiten endlich sollte von Behörden besorgt werden, welche in den drei grossen Städten Berlin, Königsberg und Breslau zu errichten waren. Jeder Präsident sollte übrigens einen geistlichen und Schul-Rath zur Seite haben, der ihm in schleunigen Fällen mit Rath und That an die Hand zu gehen hatte.

In wesentlich denselben Bahnen bewegte sich eine Denkschrift Scharnwebers über die Organisation der gesammten Staatsverwaltung, dieselbe, welche auch für die Gestaltung der Kreis- und Polizei-Verfassung des platten Landes von Bedeutung geworden ist, insofern sie die Grundlage des Gendarmerie-Edikts bildet. Danach sollen die Regierungen hinfort aus drei Abtheilungen bestehen, der Polizei-Deputation, welche auch die Militär-, sowie die Kirchen- und Schulsachen zu bearbeiten hat, der Gewerbe-Deputation, die sich auf Landbau, Fabriken und Handel erstreckt, und der Finanz-Deputation. Jeder dieser Deputationen steht ein Präsident vor, der die alleinige Entscheidungsgewalt hat, sofern es sich nicht um Aufstellung neuer oder um Abänderung bestehender Grundsätze handelt; jedem Präsidenten wird ein Präsidial-Rath und ein Präsidial-Secretär beigegeben, von denen jener den formalen Dienst in der Deputation leitet, während diesem die Leitung des Subalternpersonals obliegt. Der Präsident der Polizei-Deputation hat jedoch als Ober-Präsident die Leitung des Ganzen mit entscheidender Stimme in allen gewöhnlichen Administrationssachen; die Präsidenten der übrigen Deputationen werden als seine Stellvertreter betrachtet. In

der Polizei-Deputation bearbeitet ein Oberhauptmann die Sicherheitspolizei und die Militärsachen. Den beiden ersten Deputationen sind technisch-wissenschaftliche Kommissionen beigegeben, der Polizei-Deputation eine Medicinal- und eine Unterrichts-Kommission, der Gewerbe-Deputation eine Handels- und Fabriken- und eine Kultur-Kommission. Ein eigentliches Plenum besteht nicht; bei Gegenständen von allgemeinem Interesse zieht der Ober-Präsident die Präsidenten, Präsidial-Räthe und zwei bis drei Mitglieder jeder Deputation zu den Berathungen zu.

Auf dem Boden dieser Anschauungen ist dann auch die nicht publicirte Kabinets-Ordre an den Staats-Kanzler Freiherrn von Hardenberg vom 1. August 1812 erwachsen, welche folgendermaassen lautet [55]:

„Es ist schon oft bemerkt worden, dass der Geschäftsgang bei den Regierungen einer Verbesserung bedürfe, damit mehr persönliche Verantwortlichkeit, auch allenthalben mehr Thätigkeit eintrete und zugleich Vereinfachung und Ersparung bewirkt werde. Zu diesem Ende finde Ich es zweckmässig:

---

55) Die Kab.-Ord. vom 1. Aug. 1812 ist zwar von Friedrich von Raumer, Ueber die Verfassung der Behörden im preussischen Staate (Beilage zu Manso, Geschichte des preussischen Staats Bd. III. (1820) S. 435 ff.), von v. Wolzogen, Preussens Staatsverwaltung S. 25 und von Goldschmidt, die Neuordnung Preussens nach den Friedensschlüssen von 1807 und 1815 (Zeitschrift für preussische Geschichte und Landeskunde Jahrg. VIII. 1871. S. 326) erwähnt worden, unter allgemeiner Bezeichnung des Inhalts derselben, sie ist aber meines Wissens noch nicht gedruckt; der hier erfolgte Abdruck ist nach einer Abschrift veranstaltet, die sich in den Acta gen. betr. die Organisation der Provinzial-, Polizei- und Finanz-Behörden Vol. IV. (Ministerium des Innern) findet, und dorthin erst aus dem Hardenbergschen Dienstnachlasse mittelst Schreibens der Kabinets-Minister Fürst Wittgenstein und Graf Lottum vom 23. Februar 1823 gekommen ist, nachdem sie in den Besitz Hardenbergs durch das nunmehr auch bei diesen Akten befindliche, unten mitgetheilte Schreiben des Geheimen Raths Scharnweber vom 17. März 1819 gelangt war.

I. In Absicht des Ressorts im Allgemeinen

a. dass die Regierungen zwar alle Theile der eigentlichen öffentlichen Verwaltung wie bisher verwalten, dagegen aber

b. die besondern technischen Verwaltungen des Privat-Eigenthums und der Gewerbs-Entreprisen des Staats besonders bearbeitet werden. Dahin gehören die Domänen-, Forst- und Torfsachen,

c. dass der technisch wissenschaftliche Theil der Medizinal-, sowie der Kirchen- und Schulsachen in besondern mit der Regierung verbundenen Deputationen bearbeitet werden.

Demgemäss sollen:

II. Die Regierungen statt der bisherigen fünf Deputationen drei Haupt-Abtheilungen erhalten, wovon die erste das Militär- und Polizei-Departement, die zweite das Gewerbe-Departement, die dritte das Finanz-Departement genannt werden sollen.

A. Zum Ressort des Militär- und Polizei-Departements gehören:

a. alle für die Civil-Verwaltungen geeigneten Militaria, wofür nicht bereits besondere Verwaltungen angeordnet sind,

b. die Hoheitssachen,

c. die Sicherheits-, Ordnungs- und Gesundheitspolizei,

d. der polizeiliche Theil der Kirchen- und Schulsachen.

Unter und neben dem Departement wird, wie schon nach dem bisherigen Organisations-Plan die Absicht war

1. eine technisch-wissenschaftliche Medizinal-Deputation errichtet. Sie steht unter der Direktion des Regierungs-Raths, welcher die Medizinalpolizeisachen im Departement bearbeitet und hat zu Mitgliedern den

Medizinal-Rath des Polizei-Departements, einen andern Arzt, einen Chirurgus, einen Apotheker.

Diese Deputation erhält kein besonderes Subaltern-Personal, sondern benutzt in dieser Hinsicht die Bureaux des Departements. Sie besorgt den technisch-wissenschaftlichen Theil der Medizinalsachen, hat die Disciplinar-Aufsicht über alle Medizinal-Personen der Provinz, prüft solche soweit es ihr obliegt, und erledigt die Beschwerden, die wegen Vernachlässigung der diesen Personen obliegenden Pflicht vorkommen.

Sie ist berechtigt mässige Gebühren zu erheben und bestreitet davon die Remunerirung ihrer Mitglieder mit Ausnahme des ersten Medizinal-Raths, welcher seine Besoldung wie bisher aus der Regierungs-Kasse bezieht.

2. Für den technisch-wissenschaftlichen Theil der Kirchen- und Schulsachen, soll die bisherige Schul-Deputation fortdauern, jedoch in Hinsicht des Personals dergestalt besetzt werden, dass die Mitglieder derselben dahin wirken, der Bildung der Jugend diejenige Richtung zu geben, welche sie für das praktische Leben brauchbar machen kann.

B. Das Gewerbe-Departement besorgt

a. die gesammte polizeiliche Gewerbs-Leitung, die sich sowohl auf ländliche als auf städtische Gewerbe erstreckt. Die besondern Landes-Oekonomie-Kollegien werden mit diesem Departement vereinigt und durch solches ersetzt. Die ernannten General-Kommissarien und Präsidenten dieser Kollegien werden Präsidenten des Gewerbe-Departements,

b. die Land- und Wasserbausachen.

Ausserdem liegt demselben ob

c. die Gewerbe- und Luxus-Abgaben aller Art zu reguliren, und resp. dabei zu konkurriren, endlich

d. eine gleichmässige Vertheilung der Grundsteuer bei Güter-Dismembrationen zu bewirken.

Damit das Departement mit dem bürgerlichen Verkehr stets in enger Verbindung bleibe, die sich darin ereignenden Veränderungen und entstehenden neuen Bedürfnisse schnell und sicher erfahre, und diesen zu Hülfe kommen könne: so wird eine besondere Deputation etablirt und ihm untergeordnet, um zur Konsultation in Landeskultur-, Handels- und Fabrik-Sachen benutzt zu werden.

Diese Deputation wird aus Mitgliedern des Departements und aus ausgezeichneten Landräthen, Kaufleuten und Fabrikanten formirt, die weiter keine Besoldung und nur die Kosten vergütet erhalten, die ihre Geschäfts-Reisen verursachen.

Eine periodische Neben-Branche des Departements ist das General-Kommissariat wegen Regulirung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse, welches nach Beendigung dieser Geschäfte wieder eingeht.

Um der Einheit willen und bei der Wichtigkeit dieses Regulirungs-Geschäfts bleibt solches der speciellen Besorgung des Präsidenten des Departements, mithin des bereits angesetzten General-Kommissarius anvertraut.

C. Das Ressort des Finanz-Departements umfasst

a. die Accise- und Zollsachen dergestalt, dass jedoch bei Veränderung der Abgaben selbst das Gewerbe-Departement konkurrirt,

b. die gesammte übrige Abgaben-Verwaltung,

c. das Kassen- und Rechnungswesen mit Ausdehnung auf

Kirchen und Schulen, die pia corpora und die Kommunal-Verwaltungen.

III. Damit in der Verwaltung dieser Geschäftszweige Einheit, Uebersicht und schnelle Wirksamkeit mit Gründlichkeit und strenger Ordnung verbunden werden können: so soll

a. dem ersten Präsidenten der Regierung, als Chef-Präsidenten des Ganzen, eine grössere Autorität und Wirksamkeit bei grösserer persönlicher Verantwortlichkeit beigelegt werden. Er soll in allen Fällen, wo es auf Ausführung schon bestehender Bestimmungen ankommt, oder wo Gefahr auf dem Verzuge haftet, allein zu entscheiden und zu handeln befugt sein, jedoch die Mitglieder des Kollegiums zuziehen und ihnen Aufträge geben, wo er es für gut findet. Verpflichtet ist er hierzu, wenn Gutachten über Aufstellung neuer Grundsätze oder Abänderung schon bestehender gefordert sind, ingleichen in solchen Fällen, die ihrer Natur nach eine Berathung nöthig oder nützlich machen. Alsdann entscheidet die Mehrheit der Stimmen, der Chef-Präsident muss aber der höheren Behörde seine Meinung besonders vorlegen, wenn sie von der Mehrheit abweicht. Ist Gefahr auf dem Verzuge, so muss nach der Meinung des Präsidenten auf seine Verantwortlichkeit verfahren, der Fall aber sogleich der höheren Behörde angezeigt werden.

b. Der Chef-Präsident führt neben dem Oberpräsidium zugleich das specielle Präsidium des Militär- und Polizei-Departements.

c. Die beiden anderen Departements haben jedes einen besonderen Präsidenten, dem in seinem Departement eben die Befugnisse zustehn, als dem Chef in Absicht auf das Ganze und in Absicht auf sein Departement.

d. Dieser hat aber das Recht, Kenntniss von den Geschäften jener beiden andern Departements zu nehmen, und wenn er es für gut findet, die Rechte darin auszuüben, die ihm oben sub a beigelegt sind. In solchen Fällen treten die Präsidenten dieser Departements in die Kategorie der übrigen Mitglieder in Beziehung auf den Chef.

e. Neben dem Chef-Präsidenten und den Präsidenten sollen weiterhin keine Direktoren ernannt werden. Die jetzt angestellten treten, insofern sie dazu tauglich sind, in die Präsidentenstellen ein oder bleiben als erste Räthe in den Kollegiis.

f. Jedes Departement soll einen Präsidialrath erhalten, welcher den Präsidenten in allen Sachen, wo er es dienlich findet, unterstützt und ihn in- und ausserhalb des Kollegii vertritt.

Diese sind aus den vorzüglichsten Direktoren, die nicht Präsidentenstellen erhalten, oder aus den übrigen Gliedern des Kollegii zu wählen.

Ausser dem Präsidial-Rath soll

g. in jedem Departement aus den besten Mitgliedern des Sekretariats ein Präsidial-Sekretär angestellt werden, welcher neben der Expedition für den Präsidenten die Aufsicht über die Subaltern-Bureaux führt und dem Chef die Leitung derselben erleichtert.

IV. Die Domänen- und Forstsachen sollen eine besondere Verwaltung unter dem Namen

Haupt-Domänen- und Forst-Direktion

erhalten.

Diese Behörde muss in Hinsicht der Domänen, da diese nach und nach veräussert werden, als eine vorübergehende betrachtet und auf einen Fuss organisirt werden, der ihre

successive Auflösung in dem Maasse erleichtert, wie die fortschreitende Veräusserung sie rathsam macht.

Zu dem Ende sollen

a. nur diejenigen Räthe des Gewerbe-Departements, welche darin die Landeskultur-Sachen bearbeiten, als ordentliche Mitglieder angestellt,

b. diejenigen Geschäfte aber, welche diese nicht besorgen können, von ausserordentlichen Mitgliedern bearbeitet werden, die bloss Anstellung auf Diäten erhalten oder aus der Zahl der durch die neue Organisation überflüssig werdenden Räthe genommen werden.

Das Präsidium dieser Haupt-Domänen-Direktion soll der Präsident des Gewerbe-Departements führen, dem auch als vorübergehendes Geschäft das General-Kommissariat wegen Regulirung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse ferner übertragen bleiben soll.

V. Da bei der neuen Einrichtung ein grosser Theil der Räthe wegfallen und dadurch Vereinfachung und Ersparniss eintreten kann: so sind diejenigen noch dienstfähigen Räthe der Regierung, welche bei der neuen Organisation entbehrlich werden, als Kreis-Direktoren anzustellen.

VI. In Absicht der Subalternstellen muss eine Einschränkung stattfinden und solche vorzüglich bei dem Sekretariat und Registraturen bewirkt werden.

VII. Ueberhaupt empfehle ich Ihnen die vorzüglichste Achtsamkeit auf die bei Gelegenheit dieser Veränderung zu bewirkende Ersparung. Dass solche nach dem vorläufig entworfenen Organisations-Plan zu erwarten ist, vernehme Ich gern und will, dass für jede Regierung sobald als möglich ein Normal-Etat angefertigt und Mir vorgelegt werde.

Ich trage Ihnen auf, nach der vorstehenden Bestimmung die näheren Pläne auszuarbeiten, und Mir vorzulegen, vor-

läufig aber den Theil der Ausführung zu verfügen, welchen Sie nach den Umständen dazu geeignet finden.“

Charlottenburg, den 1. August 1812.

Friedrich Wilhelm.

An den Staats-Kanzler Freiherrn von Hardenberg.

Diese Kabinets-Ordre ist aus derselben politischen Anschauungsweise hervorgegangen wie das zwei Tage vorher publicirte Gendarmerie-Edikt, auf welches dieselbe auch insofern Bezug nimmt, als die durch die Reorganisation entbehrlich werdenden Regierungsräthe in der Stellung von Kreis-Direktoren untergebracht werden sollen.

Ueber die letzten Phasen der Entstehung der Kabinets-Ordre herrscht ein gewisses Dunkel. Die Akten sind hier äusserst unvollständig; es ergiebt sich aus denselben nur, dass Hardenberg den Bericht vom 14. August 1811 anfangs dilatorisch behandelte, indem er erst auf den weiteren Bericht des allgemeinen Polizei-Departements vom 16. December 1811 eine vom 17. Februar 1812 datirte ausweichende Antwort gab; und dass ausserdem auch das Departement des Ministeriums des Innern für die Sicherheitspolizei (Schuckmann) in einem Berichte an den Staatskanzler vom 9. Mai 1812 gegen jede etwa beabsichtigte Aenderung sich ausgesprochen, eine solche wenigstens zur Zeit für nachtheilig erklärt hat. Merkwürdiger Weise behauptet Hardenberg in der Antwort, welche er erst am 14. August 1814 auf die Berichte vom 14. August und 16. December 1811 ertheilt hat, er habe auf den Bericht vom 14. August 1811 noch keinen Entschluss gefasst, die veränderten Verhältnisse machten neue Vorschläge erforderlich.

Es sind nur zwei an Hardenberg gerichtete Privat-

schreiben aufzufinden gewesen, welche sich direkt auf die Kabinets-Ordre vom 1. August 1812 beziehen.

Zunächst ein Schreiben Scharnwebers vom 7. März 1819, mit welchem er die bisher in seinem Besitz befindliche Abschrift der Kabinets-Ordre dem Staatskanzler überreichte, aus dessen Dienstnachlasse sie dann einige Jahre später zu den Akten gekommen ist. Dieses Schreiben ist für die Erläuterung der Kabinets-Ordre von um so grösserer Bedeutung, als Scharnweber selbst ganz offenbar der Verfasser der Kabinets-Ordre gewesen ist. Dasselbe lautet in seinen hier in Betracht kommenden Stellen:

„Ew. Hochfürstlichen Durchlaucht verfehle ich nicht, die in meinen Händen befindliche Abschrift der in Betreff der Regierungs-Organisation unterm 1. August 1812 ergangenen Kabinets-Ordre hierneben ehrerbietigst zu übersenden.“

„Soviel ich mich erinnere, nahmen Ew. Durchlaucht diese Sache, sowie die Entwürfe der Verfügungen zur Ausführung des sogenannten Gensdarmerie-Edikts mit nach Schlesien oder liessen Sich solche dahin nachsenden. Nach der Rückkehr von daher erwähnten Ew. Durchlaucht der Sache nicht weiter, und ich habe seitdem nicht das Mindeste davon gesehen. Nach so langem Zeitverlauf werden Sich Ew. Durchlaucht der näheren Motive dieses Organisations-Plans vielleicht nicht mehr genau erinnern; ich halte es daher für Pflicht, dasjenige zu bemerken, was mir davon noch vorschwebt.“

„Die damalige Regierungs- und Kreis-Verfassung hatte den wesentlichen Fehler, dass so wenig die Regierungen wie die landräthlichen Stellen das waren und leisteten, was ihnen eigentlich oblag. Letztere sollten die Specialverwaltung des Landes, ferner die Kontrole, Aufsicht und Leitung derselben besorgen. Die Kreisstellen reichten aber für die Specialverwaltung so grosser Distrikte nicht aus, weil die

Landräthe kaum dem dritten Theil nach dazu gehörig qualificirt waren und weil auch die Qualificirten bei der Beschränkung aller Arbeit auf ihre Person unmöglich Praestanda prästiren konnten. Um diesen Mangel zu ersetzen, besorgte die Regierung viele Details, die zur Kreis-Verwaltung gehörten. Eine soweit entfernte Behörde konnte aber niemals das leisten, was einer Distriktsbehörde möglich ist, und unsere Regierungen waren um so weniger dazu vermögend, da sie zwar gelehrte aber sehr wenig praktische Geschäftsmänner enthielten, die fähig waren für das wirkliche Leben wirksam zu sein. War das schon in ruhiger Zeit übel empfunden worden, so waren noch viel empfindlichere Nachtheile in der gefährlichen Periode zu besorgen, die damals eingetreten war und alles erschütterte. Es trat dann hinzu, dass die neue Gesetzgebung von 1810 und 1811 die Arbeiten bedeutend vermehrte, und diejenigen, welche sich auf die Gewerbe und die Veränderung der ländlichen Verhältnisse bezogen, schlechterdings mehr und mehr praktische Hände erforderten. Es kam daher vor allen Dingen darauf an, der Kreis-Verwaltung dem Ressort nach den gehörigen Umfang und durch die Organisation so viel Personal zu geben, dass Jenes befriedigt werden konnte. Geschah dies, so konnte die Regierungs-Verwaltung einfacher werden und mehr Wirksamkeit erhalten. Beides jedoch nur unter der Bedingung, dass auch in sie mehr Praxis kam, und die durch die kollegialische Verfassung gestörte Einheit und Konsequenz durch deren Aenderung gewährt wurde.“

„Bewirkte man dieses Alles dadurch, dass

1. der Präsident unter den gehörigen Einschränkungen entscheidende Stimme erhielt,
2. dass man bei der Unmöglichkeit die vorhandenen Räthe schnell in tüchtige Praktiker umzuwandeln für

die Gegenstände, welche technisch-wissenschaftliche Kenntnisse erfordern, besondere den Haupt-Abtheilungen untergeordnete Deputationen etablirte, welche durch Zuziehung ausgezeichneter Praktiker aus den höheren Gewerbsklassen die gehörige Ausrüstung erhielten,

3. dass man auf solche Weise besonders die Gewerbeleitung solide basirte,

so wurde es unbedenklich, nun auch die bäuerliche Regulirungs-Angelegenheit zum Ressort der Regierungen zu ziehen, was wegen des engen Zusammenhangs mit der polizeilichen Leitung der Landeskultur- und Gewerbesachen höchst wünschenswerth ist, und nur unterblieben war, weil man sich überzeugt hielt, dass die Regierungen wegen jenes Mangels an praktischen Kenntnissen unvermögend sein würden, die Regulirungs-Angelegenheit zu besorgen. Diese bezweckte Vereinigung machte zugleich die angekündigten Landes-Oekonomie-Kollegien entbehrlich, und es ist das der Grund, dass ihre Organisation unterblieb."

„Man erlangte aber auch ausserdem den wichtigen Vortheil, dass die Zuziehung der Elite des höheren Gewerbstandes zu jenen Geschäften ihr Kenntniss von den Geschäften der innern Landes-Verwaltung und dem innern Zusammenhang ihrer einzelnen Theile verschaffte, und sie dadurch befähigt wurde eine Pflanzschule für die künftige Repräsentation zu bilden."

„Theils desselben Zwecks wegen, theils der Kreis-Verwaltung ohne Kosten für den Staat die zu ihrer vollsten Wirksamkeit erforderlichen Hände zu verschaffen, und endlich um der Kommunal-Verwaltung diejenige Ausdehnung und Freiheit zu gewähren, deren sie bedarf, um die nähern örtlichen und Distriktsinteressen mit dem dem Auge des

Staatsbürgers weniger nahe liegenden Gesammtinteresse zu vereinigen, und so ohne Nachtheil für dieses, vielmehr mit dem klarsten Gewinn für dasselbe die innere Freiheit möglichst zu erweitern und zu gründen, wurde neben dem landräthlichen Officio unter dessen Praesidio eine Kreis-Verwaltung angeordnet, die aus Deputirten der drei Stände bestehn und diejenigen Geschäftsdetails besorgen sollte, welche die Interessen dieser Stände am nächsten berührten, und befriedigender von ihren Deputirten, wie von dem Landrath oder Kreis-Direktor besorgt werden konnten.“

„Die demnächst angeordnete Beschäftigung der Gendarmerie-Officiere in den Kreis-Direktorial-Bureaux hatte hauptsächlich den Zweck, das Uebel zu vermindern, welches die Lage der unangestellten Officiere des aufgelösten alten Heeres erzeugte. Aus Subsistenz-Noth und Nichtsthuerei arteten sie so sehr aus, dass sie in Gefahr kamen, ihre Fähigkeit für künftige Militärdienste ganz einzubüssen. Gab man ihnen in den Kreisen Beschäftigung, so konnte man hoffen, sie dem Staate zu einer künftigen militärischen Verwendung zu erhalten, und indem sie Civilgeschäfte lernten, so erleichterte das ihre successive Unterbringung im Civildienst.“ — — — —

„Uebrigens sollte sich die Regierungs- und Kreis-Organisation auch insofern unterstützen, dass man die Regierungsmitglieder, welche zu $^1/_3$ ihrer bisherigen Zahl entbehrlich geworden wären, als Kreis-Direktoren anstellte, wozu theils die Kreis-Vermehrung, theils die nothwendige Entfernung der unqualificirten Landräthe eine beinahe zureichende Gelegenheit gegeben hätte. Wäre das Alles zur Ausführung gekommen, so würden die Kriegslasten der Jahre 1812—1815 viel gleichmässiger vertheilt, und überhaupt viel Gutes gestiftet sein, was nun unterblieben ist, und auch nicht eher werden

kann, bis man den Mängeln der Kreis- und Regierungs-Verwaltung abhilft, die nun im Ganzen unverändert auf dem alten Fuss geblieben ist. In den Kreisen, wo die Kreis-Verwaltungen zur Existenz gekommen sind, soll man äusserst damit zufrieden sein."

Das andere Schreiben ist von Friedrich von Raumer, der gerade unmittelbar vorher seine Stellung in der nächsten Nähe des Staatskanzlers aufgegeben hatte. Dasselbe giebt den Bedenken Ausdruck, die sich bei einem grossen Theile des Beamtenthums gegen die neuen Tendenzen geltend machten. Die entscheidenden Stellen lauten[56]:

„Ew. Excellenz gnädige Aeusserung über die Organisation der Behörden, zusammengestellt mit dem Edikt über die Gendarmerie haben grosse Sorgen, die ich im Stillen hegte, einigermaassen, aber nicht ganz, gehoben. In unserm Staate bildet weder Adel, noch Bürger, noch Bauer, noch Provinz ein wahrhaft tüchtiges Korpus; es giebt kaum Gewichte, viel weniger Gegengewichte, kaum Kräfte, viel weniger Gegenkräfte. Keine Verfassung im echten Sinne des Wortes vereinigt die losen Theile; die versuchte Repräsentation wirkt auf diese Weise noch nicht belebend oder begeisternd. Sie konnte es nicht, denn theils ging sie von oben herab, theils stand sie in schreiend unrichtigen Verhältnissen, theils erschien sie nur kostspielig, theils stand ihr Wirkungskreis nicht fest, theils waren die Männer unwissend in Staatssachen, theils war sie keineswegs der Administration auf richtige Weise gegenübergestellt u. s. w. Die Landesbehörden ersetzten zeither bis auf einen gewissen Punkt die Repräsentation, sie ersetzten die Verfassung selbst. Nur in diesen

56) Friedrich von Raumer, Lebenserinnerungen Th. I. (1861) S. 262, der Brief ist aus Breslau vom 25. August 1812 datirt.

grossen Körpern war noch Zusammenhang, Festigkeit; sobald auch sie zerbröckelt sind, sehe ich in unserm Staate schlechterdings nur Einzelheiten, Persönlichkeiten."

„In den Behörden bildete sich ein Geist, der sich des Bösen schämte, man hielt auf Ehre, einer zügelte, einer bildete den andern. Der Jüngling sah einen edlen Wirkungskreis, ein schönes Ziel der Thätigkeit. Der Präsident, war er tüchtig, regierte; aber wie in einem freien Staate, nicht wie ein gesetzter Tyrann; seine Einsicht, seine Gründe wurden freiwilliges Gesetz; seine Willkür, seine Verkehrtheit, seine Einseitigkeit konnte es nicht werden. Man klagt über die Unbeweglichkeit der Regierungen, über ihre Langsamkeit; und soweit die Klage gerecht ist, lässt sie sich heben, ohne die Grundformen aufzulösen, z. B. durch richtige Abgrenzung des geographischen Wirkungskreises. Aber es giebt auch eine ungerechte Klage; sowie Friedrich II. über die Langsamkeit und Schwierigkeit des englischen Parlamentes klagte. Der Widerstand, der innere Zusammenhang, das freie Leben ist mehr werth als die Raschheit und der Sturz der Despotie. Der untergeordnete Despot wird indessen keineswegs rasch sein können, wenn die höheren Behörden, wie jetzt, einer Regierung 6000—8000 Reskripte zusenden."

Er bekämpfte dann im weitern Verlaufe seines Schreibens den Grundsatz, dass das Vollziehen Einem, die Berathung Mehreren zustehen solle, mit der Frage, was denn Berathung erfordere. Er suchte nachzuweisen, dass die beabsichtigte Annahme der französischen Einrichtungen diese noch überbieten würde, und führte sogar eine längere Erörterung Napoleons dafür an, dass es dem öffentlichen Wesen schädlich sein würde, wenn die Beamten Sklaven wären.

Zur Ausführung der in der Kabinets-Ordre vom

1. August 1812 enthaltenen Grundzüge einer neuen Organisation ist es bekanntlich nicht gekommen. Das Gendarmerie-Edikt vom 30. Juli 1812, § 102 ordnete jedoch an, dass ein Ober-Brigadier als Mitglied einer jeden Regierung in der Polizei-Deputation die Angelegenheiten der Sicherheitspolizei unter Konkurrenz eines zweiten Regierungsraths zu bearbeiten habe.

In einer Beziehung ist auch die Verordnung vom 26. December 1808 unausgeführt geblieben. Wenigstens sind die Vorschriften über die Theilnahme der National-Repräsentanten an den Geschäften der Regierungen nur in sehr beschränktem Maasse ins Leben geführt. Schon die zur Ausführung der Verordnung vom 26. December 1808 erlassene Ministerial-Instruktion vom 11. Februar 1809 hatte zwar auf die Auswahl und Beiziehung der ständischen Repräsentanten hingewiesen, jedoch den Erlass näherer Bestimmungen darüber vorbehalten. Insbesondere ist es bei der Regierung zu Potsdam zur Beiziehung ständischer Repräsentanten nicht gekommen und zwar zunächst schon deshalb nicht, weil die kurmärkischen Stände, als sie vom Oberpräsidenten zur Präsentation aufgefordert wurden, vielerlei Bedenken erhoben. Aber auch das aus dieser Veranlassung erforderte Gutachten des dortigen Regierungspräsidiums, welches damals aus v. Vincke, v. Bassewitz und Maassen bestand, erklärte die Anordnung nicht allein für ganz zwecklos und überflüssig, sondern auch bei der ausgesprochenen Abneigung der Stände selbst für bedenklich und sprach sich demgemäss dahin aus, von der Ausführung dieser Einrichtung, behufs welcher die Eingesessenen jährlich über 13,000 Thaler als Remuneration für die ständischen Repräsentanten noch aufbringen müssten, bis zur vollendeten Organisation einer wirklichen Provinzial-Repräsentation ganz

abzustehn. Und in diesem Sinne verfügte auch, in Uebereinstimmung mit dem Ober-Präsidenten, der Minister des Innern unterm 17. Oktober 1809 die Aussetzung der Wahl. In dem ostpreussischen Regierungs-Departement, dem einzigen, in welchem eine Zuziehung stattgefunden zu haben scheint, waren die Repräsentanten alsbald in Opposition gegen das Kollegium gerathen und hatten sich unterm 23. April 1810 Beschwerde führend an den König gewandt, der ihnen jedoch in der Kabinets-Ordre vom 3. Mai 1810 sein Missfallen darüber zu erkennen gab, dass sie sich noch immer als eine vom Regierungs-Kollegium abgesonderte Behörde betrachteten, zu dessen Mitgliedern sie nach ihrer gesetzlichen Bestimmung gehörten.

Wie bereits in seiner amtlichen Eigenschaft, so sprach sich Vincke auch noch nach seiner Entlassung in der Immediateingabe vom 7. April 1810 dahin aus, dass der Nutzen der ständischen Repräsentanten in der Regierung ein höchst problematischer sei, der jedenfalls nicht noch mit Geld erkauft werden dürfte. Ebenso verwarf Schön die Einrichtung in den Bemerkungen vom 18. Juli 1810, weil der Hauptvorwurf, den man den Provinzial-Behörden mit Recht mache, der sei, dass sie der Kraft und Schnelligkeit entbehrten, und weil ausserdem die National-Repräsentanten nur bei der Gesetzgebung berathend einzutreten hätten, während dem Wesen der ausübenden Gewalt eine solche Mitwirkung widerspreche. Auch Wilhelm von Humboldt war gegen die Zuziehung der Repräsentanten, wenigstens in der angeordneten Art; er wollte sie in den „Vorschlägen zur Organisation der Behörden“ auf die Besorgung von Kommunal-Angelegenheiten, unter möglichster Erweiterung dieses Begriffs, beschränkt wissen, und ihnen lediglich die Stellung der Stadtverordneten anweisen. Die Frieseschen

Entwürfe aus den Jahren 1810 und 1811 enthalten geradezu die Aufhebung der ganzen Einrichtung. Nur Dohna hielt in dem Immediat-Bericht vom 6. Juli 1810 daran fest, dass die Zuziehung der Repräsentanten das Vertrauen der Nation in die Ordnung und Lauterkeit der öffentlichen Verwaltung stärken werde.

Der Berliner Magistrat hat übrigens noch unterm 9. December 1815 beim Ober-Präsidenten, und unterm 3. März 1816 beim Staatskanzler den Antrag auf Zuziehung von Repräsentanten der Bürgerschaft zu den Sitzungen der Regierung zu Potsdam gestellt. Der Staatskanzler gab indessen unterm 13. April 1816 zu bedenken, dass jedenfalls nur der General-Versammlung der Provinz, nicht den Berliner städtischen Behörden ein Präsentationsrecht zustehen würde, dass aber überhaupt die betreffenden Bestimmungen der Verordnung von 1808 durch die Verordnungen vom 30. April und 22. Mai 1815 aufgehoben seien[57]).

In der That enthält die Verordnung vom 30. April 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Behörden über der Zuziehung ständischer Repräsentanten kein Wort, während die kollegialische Form, „welche Achtung für die Verfassung, Gleichförmigkeit des Verfahrens, Liberalität und Unpartheilichkeit sichert", wiederum beibehalten wurde. Die Verordnung vom 30. April 1815 gab jedoch nur die Grundzüge der neuen Organisation, während die Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen vom 23. Oktober 1817 die Einzelheiten regelte.

---

57) Acta betr. die von dem Magistrate zu Berlin verlangte Aufnahme von Repräsentanten der Bürgerschaft in die Regierung. 1816.

# VIERTER ABSCHNITT.

# DIE STÄDTEORDNUNG.

# I. DER ÄUSSERE HERGANG [58].

## 1. DIE ERSTEN ANREGUNGEN STEINS.

Schon in der Nassauer Denkschrift hatte sich Stein für unbesoldete, von der angesessenen Bürgerschaft auf sechs Jahre gewählte Magistrate ausgesprochen, die nach staatsseitig erfolgter Bestätigung und unter der Aufsicht der Pro-

---

58) Acta gen. betr. die Organisation der Municipal-Verfassungen und die Einrichtung der Magistraturen Vol. I. II. 1808. 1809. — v. Rönne, Die preussischen Städteordnungen vom 19. November 1808 und 17. März 1831. Breslau 1843. Das Buch lohnt ein eifriges Studium, indem es die hunderte von Ministerial-Reskripten zusammenfasst und ordnet, die in Bezug auf die Auslegung der Städteordnung ergangen sind; dieselben zeigen übrigens von einer gegen den Geist der Städteordnung gerichteten Tendenz, abgesehn von ganz wenigen Nummern, keine Spur, und sind Muster verwaltungsrechtlicher Erörterungen; sie dürften in der Form dem Besten beizuzählen sein, was damals geschrieben worden ist. In der Einleitung des Rönneschen Werks sind auch einige den obigen Akten entnommene Angaben, über die Entstehung der Städteordnung enthalten. — Pertz, II, 150 ff. hat in seinem siebenbändigen Werke etwa zwei Seiten für die Städteordnung erübrigt; die Thatsachen werden in einer Weise auf den Kopf gestellt, dass eine Polemik gegen Einzelnes nicht lohnt; Alles beruht auf Hörensagen und Vermuthungen; eine Berücksichtigung von Rönne, die übrigens in der ganzen spätern Literatur nirgends stattgefunden zu haben scheint, würde vor den gröbsten Irrthümern bewahrt haben. — Die Darstel-

vinzial-Kollegien die Verwaltung des Gemeindevermögens, und der zum öffentlichen Unterricht, zur Wohlthätigkeit und

---

lung bei Schön, Papiere I, 48 ist noch etwas kürzer und für Schön selbst in hohem Maasse charakteristisch; sie lautet folgendermassen: „Das erste, was mit Eifer verfolgt wurde, war die Städteordnung. Jeder, der im Conseil war, sowie jeder geistreiche Mann, der davon Kenntniss erhielt, wenn er auch nicht im Conseil war, trug sein Schärflein dazu bei. Für Stein war es genug, dass die Franzosen damals keine selbstständigen Municipalitäten hatten, um das Oppositum davon, die Städteordnung, eifrigst zu fördern. Die Redaktion der Städteordnung bekam ein Mann, dem zwar der Sinn derselben erst gegeben werden musste, der aber warm die Sache aufnahm, und mit einer seltenen Pflichtmässigkeit und mit einem seltenen Eifer das Gesetz aufstellte.“ Dass die Städteordnung nicht das Erste war, was verfolgt wurde, ergiebt sich sofort; dass die Mitarbeiter entweder im Conseil — worunter wahrscheinlich die General-Konferenz zu verstehn ist — oder ausserhalb desselben sich befanden, ist unbestreitbar; die Bemerkung über die Beschaffenheit des geistigen Zustandes von Stein richtet sich selbst; interessant aber wäre es gewesen, den Namen des merkwürdigen Mannes kennen zu lernen, der die Städteordnung ohne rechtes Bewusstsein redigirt hat; Frey kann nicht gemeint sein, denn er hatte gerade die Ideen gegeben, mit der Redaktion hat er dagegen Nichts zu thun gehabt; es bleibt also nur die Wahl zwischen Schrötter und Friese, welche Beide doch nicht bloss in den letzten Monaten, sondern sogar schon vor 1806 den Beweis geliefert hatten, dass ihnen der Sinn der Reformgesetzgebung geläufig war. — Manches findet sich übrigens auch in der Broschüren-Literatur über die Städteordnung seit Ende der zwanziger Jahre. Dahin gehört insbesondere: Friedrich von Raumer, Ueber die preussische Städteordnung, Leipzig 1828, (darauf bezieht sich auch der Brief Steins in den Raumerschen Lebenserinnerungen II, 253). Streckfuss, Ueber die preussische Städteordnung, Berlin 1828 (Beleuchtung und Berichtigung der Raumerschen Schrift). Friedrich von Raumer, Zur Rechtfertigung und Berichtigung meiner Schrift etc., Leipzig 1828. Ueber die Reform der preussischen Städteordnung, Potsdam 1828 (Verfasser: Regierungsrath Wehnert; Manches sehr gut). Horn, Bemerkungen zur Schrift von Friedrich von Raumer, Königsberg 1828 (der Verfasser hatte einst ein bei den Akten befindliches Gutachten zur Städteordnung geliefert; auch rührt noch ein Sendschreiben an den Bürgermeister Perschke (Königsberg 1829) von ihm her. v. Ulmenstein, Die preussische Städteordnung und die französische Kommunalordnung, Berlin 1829 (vom rheinländischen Standpunkte aus). Gans, Ueber die preussische Städteordnung; (eine Rezension über sämmtliche vorgenann-

zu sonstigen öffentlichen Kommunitätsbedürfnissen bestimmten Anstalten, sowie auch die Verwaltung gewisser Zweige der niedern Gerichtsbarkeit (Bagatellsachen, Feldfrevel) und der Ortspolizei besorgen sollten; er hatte ausserdem die Einführung von Stadtverordneten oder Bürgerschaft-Deputirten behufs Zuziehung derselben zu ausserordentlichen Deliberationen, wie Rechnungsabnahme, Vererbpachtung der Grundstücke u. s. w., zugleich aber für die grosse Mehrzahl der Städte eine unmittelbare Theilnahme der gesammten angesessenen Bürgerschaft an dem Etats- und Rechnungswesen verlangt.

In dem Promemoria zu den Altensteinschen Vorschlägen vom 15. Oktober 1807 heisst es nur: „Die meisten Geschäfte der Unterbehörden werden den Korporationsbeamten überwiesen".

Der vorläufige Organisations-Plan vom 23. November 1807 enthält Nichts darauf Bezügliches.

Erst in dem ausführlichen Schreiben an den Minister von Schrötter vom 27. Juni 1808 über die Organisation der Provinzial-Unterbehörden kam Stein auf den Gegenstand zurück. „Ueber die künftige Organisation der Magistrate und der Kommunalverwaltungen", heisst es hier, „habe ich

---

ten Schriften, in den Beiträgen zur Revision der preussischen Gesetzgebung, Berlin 1830—1832. S. 260 ff.). J. G. Hoffmann, Ueber die Städteordnung etc., (zuerst in der Allg. preuss. Staatszeitung vom 29. April 1830; später im Nachlass kleiner Schriften, Berlin 1847. S. 411 ff.) v. Savigny, Die preussische Städteordnung; (zuerst in Ranke, hist. polit. Zeitschrift 1832. S. 396; später in den Vermischten Schriften Bd. V, (1850) 183 ff.) Streckfuss, Die beiden preussischen Städteordnungen, Berlin 1841 (zuerst in der Deutschen Vierteljahrsschrift 1838, S. 199 ff. unter dem Titel: Ueber die preussische Municipal-Verfassung; ausgezeichnet durch umfassende Kenntniss und verständigen Sinn). Ganz unbedeutend sind verschiedene Aufsätze von Perschke, Janke, Reichard, Creizenach und Biedermann, die theils selbstständig, theils in Zeitschriften erschienen sind.

mehrere Gutachten erfordert, bisher aber noch nichts erhalten. Ich überlasse daher Ew. Excellenz lediglich ganz ergebenst, einen Plan hierzu gefälligst zu entwerfen, der zu dem Ganzen passt. Schon dadurch werden die Hauptgrundsätze, und dass so wenig als möglich dabei auf besoldete Diener zu rechnen ist, bestimmt. In dem Aufsatze des Herrn Präsidenten von Vincke finden sich auch schon mehrere Materialien dazu.“ Er wiederholt dann in wenigen Zeilen die schon in der Nassauer Denkschrift enthaltenen Grundprincipien.

## 2. DAS VINCKESCHE GUTACHTEN.

Was nun zunächst das Vinckesche Gutachten betrifft, so ist es zweifelhaft, welches hier gemeint sei. Mit dem Schreiben vom 27. Juni wurden, nach Angabe desselben, nur die Aufsätze über die kollegialische Form der Polizei- und Finanzverwaltung, über die Organisation der Unterbehörden zunächst für die Polizeiverwaltung und über die innere Verwaltung Grossbritanniens übersandt, während der Aufsatz über die Organisation der Unterbehörden für die Kommunal-Verwaltung keine Erwähnung findet; in dem zuerst erwähnten Aufsatze ist jedoch von städtischer Verwaltung gar nicht, in dem zweiten und dritten nur sehr flüchtig die Rede, während erst der vierte, scheinbar nicht mit übersandte, die Sache ex professo behandelt.

Möge es sich aber damit verhalten, wie immer, jedenfalls sind diese Vorschläge auf die spätere Städteordnung ohne allen Einfluss geblieben. Nicht dass Vincke auch in dieser Beziehung eine Nachahmung englischer Einrichtungen empfohlen hätte; eine solche verbot sich auf diesem Gebiete von selbst, denn so ungünstig man auch den Zustand der

preussischen Städte zu jener Zeit beurtheilen möge, so galt doch von dem Zustande der englischen Städte damals in noch höherm Maasse wie heute, dass alle städtischen Rechte und Freiheiten lediglich Rechte und Freiheiten der Magistrate waren, und dass die Bürgerschaft mindestens in demselben Maasse wie in Preussen der selbstständigen Theilnahme an der städtischen Verwaltung entbehrte; als nachahmenswerth stellte sich höchstens die Freiheit der Städte von staatlicher Bevormundung heraus, die jedoch, wenn sie nicht zu einer Verschlechterung der bestehenden Verhältnisse führen sollte, eine freiheitliche Stadtverfassung zur Voraussetzung hatte [59]).

Von der übertriebenen Bevormundung der Städte ging Vincke bei seinen Vorschlägen in der That aus, indem er das Heilmittel für die dadurch entstandenen unbefriedigenden Zustände in der Erweckung und Belebung der verständigsten Einwohner zum eignen Betriebe ihrer Lokal-Interessen erblickte. Zu diesem Zwecke müsse damit begonnen werden, die grösseren Massen unter kleinere Abtheilungen zu bringen, sodann die verständigsten Individuen zur Wirksamkeit in denselben zu rufen; aus diesen müsse dann

---

59) Die Unabhängigkeit der beiden Länder in Bezug auf die Ordnung der städischen Kommunalverhältnisse ist übrigens eine gegenseitige. Es ist zwar wohl die Behauptung aufgestellt worden, dass die Municipal-Korporation-Act von 1834 der Steinschen Städteordnung nachgebildet sei. War das nun schon bei einer Vergleichung des Inhalts der beiderseitigen Gesetze schwer anzunehmen, und war es ausserdem wenig glaublich, dass sich die englischen Staatsmänner, bei ihrer bekannten Missachtung kontinentaler Verhältnisse, zumal in Sachen der Selbstverwaltung und in damaliger Zeit, an das Vorbild des absolutistischen Preussen gehalten haben sollten, so versichert nun auch Seeley, Life and Times of Stein Vol. II. (1879) S. 241, dass bei einer Durchsicht der bezüglichen Parlaments-Papiere sich nur in einer einzigen Rede eine leichte Anspielung auf Stein und dessen Gesetzgebung gefunden, und dass man übrigens in der vollsten Unkenntniss der preussischen Zustände gehandelt habe.

weiter ein Regiment für die gemeinsamen Angelegenheiten der ganzen Kommune gebildet, und endlich genau geschieden werden, was Angelegenheit der Abtheilungen sei, und was dem Ganzen gehöre.

Die Bildung der Abtheilungen könne nun geschehn entweder nach kirchlichen Gesichtspunkten, oder nach Lokal-Verhältnissen, oder nach Personal-Rücksichten. Das Erstere habe seine Schwierigkeiten. „Es giebt in den Städten, zumal in den grössern, Menschen des verschiedensten Glaubens, sehr viele ohne irgend einen Glauben; der preussische Staat aber gewährt Allen die gleichen bürgerlichen Rechte, während in Hamburg, wo die Stadt in fünf Kirchspiele abgetheilt ist, alle Nicht-Lutheraner vom Stimmrecht ausgeschlossen sind; die Kirche ist daher schon jetzt, wie viel mehr wenn, so wie bisher fortschreitend nach etwa 25 Jahren, Niemand mehr um die Kirche sich bekümmert, ein unpassendes Fundament ihrer bürgerlichen Zusammenfügung.“ Ebenso wenig passten hierzu die Personal-Verhältnisse, welche ehemals in der Zunft-Abtheilung ein brauchbares Fundament abgegeben hätten; die alte Zunft-Verfassung habe zu ihrer Zeit sehr wohlthätig gewirkt, und erhalte auch jetzt noch einen gewissen Gemeingeist; indessen zur Begründung eines bürgerlichen Regiments sei dieselbe schon deshalb nicht mehr geeignet, weil sie eine zu schmale Grundlage darbiete, da nicht alle zur Theilnahme an der Kommunalverwaltung geeigneten Einwohner einer Zunft angehörten, auch nicht alle Zünfte in jeder Stadt, wenigstens nicht in gleichmässigem Verhältnisse beständen. Es bleibe also nur übrig, die städtischen Kommunen nach Strassen und Häusern in Viertel abzutheilen, die nicht grösser zu machen seien, als die ordentliche Verhandlung der vor dieselben gehörigen Geschäfte gestatte.

Die Angelegenheiten dieser Stadtviertel sollten auf Viertelstagen verhandelt werden, auf welchen alle Diejenigen stimmberechtigt waren, die entweder als Eigenthümer zehn Thaler oder als Miether zwanzig Thaler Grund- und Haussteuer, oder fünf Thaler Personalsteuer entrichteten. Diese Ausdehnung des Stimmrechts erscheint ihm zwar nicht ganz unbedenklich; indessen sei doch eine mehr als scheinbare Mitwirkung zu wünschen, weil sie die einzige Möglichkeit gewähre, den Einwohnern Interesse an öffentlichen Angelegenheiten einzuflössen, „sie zu tüchtigen Stadt-Bürgern und daraus zu guten Staats-Bürgern zu bilden, und daneben den Vortheil des wichtigen Ausbildungsmittels für die verständige Wahrnehmung der eignen Geschäfte zu schaffen, welches nach der Erfahrung in der Theilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten liegt."

Jeder dieser Viertelstage hatte dann aus seiner Mitte einen engeren und einen weiteren Ausschuss zu wählen, mit der doppelten Bestimmung theils die Angelegenheiten des Viertels von einem Viertelstage zum andern zu besorgen, was besonders die Aufgabe der engern aus sechs Mitgliedern bestehenden Ausschüsse sein sollte, theils das Viertel beim Regiment des Ganzen zu vertreten, was wesentlich dem weitern Ausschusse oblag, der aus den Mitgliedern des engern Ausschusses und zwölf andern von den Viertelstagen gewählten Mitgliedern bestand. Der vereinigte weitere Ausschuss aller Viertheile wählte dann aus sich selbst, unter Vorbehalt königlicher Genehmigung, den Magistrat, der aus zwei abwechselnd regierenden Bürgermeistern, einem Syndikus, einem Sekretär und so vielen Rathsherren als Viertel waren, auf je sechs Jahre gebildet werden, und so viele jährlich wechselnde Gehülfen für die Geschäftsführung aus dem engern und weitern Ausschusse sich zueignen sollte, als die

Organisations-Akte der Stadt bestimme. Dieser Magistrat war, unter Beseitigung der städtischen Gerichtsbarkeit und Polizei, lediglich auf die Verwaltung des Kommunal-Vermögens und der aus demselben, event. aus städtischen Steuern zu bestreitenden Anstalten bestimmt, unter einer näher festzusetzenden Mitwirkung der Ausschüsse und unter Theilnahme von Verwaltungs-Deputationen. Alle eine Vereinzelung gestattende Angelegenheiten gehörten in das Departement der Viertels-Ausschüsse.

Das Vinckesche Gutachten kam doch über eine leichte Skizze nicht hinaus. Dabei hatte die Hamburgische Verfassung, die in dem Gutachten ziemlich ausführlich geschildert wird, insofern einigermassen zum Muster gedient, als es sich um die Bildung der Bürgerschaft und um die Eintheilung derselben handelte, während dagegen die Cooptation des Senats, die Theilung der Gewalt zwischen Senat und Bürgerschaft, die für die Ausgleichung von Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Körperschaften bestehenden Einrichtungen keine Nachahmung fanden, und für die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kommune in diesen Verhältnissen überhaupt kein Vorbild vorhanden war.

## 3. DER BRANDSCHE PLAN.

Stein hatte in dem Schreiben vom 27. Juni 1808 geäussert, dass er noch mehrere Gutachten erfordert, aber bisher noch Nichts erhalten habe. An einer Stelle, wo man eine solche Mittheilung nicht erwarten sollte [60]), wird nun auf einen Plan hingewiesen, den der Rechtskonsulent der Stadt Königsberg, Kriminalrath Brand, nach den

---

60) Preuss, Friedrich der Grosse Bd. IV (1834) S. 485 f.

während des Kriegs gemachten Erfahrungen bereits im December 1807 ausgearbeitet habe, und auf den Stein während der Anwesenheit in Berlin bei einem Zusammentreffen mit Brand im April 1808 aufmerksam geworden sei; es wird auch ein Schreiben Steins an Brand vom 26. Juni 1808 mitgetheilt, in welchem es heisst: „Ich bin mit Ihnen von der Nothwendigkeit überzeugt, den städtischen Kommunitäten eine zweckmässige Municipal-Verfassung zu geben, beschäftige mich damit, um Materialien zu einem Entwurf zu sammeln und glaube, dass die Einreichung des von Ihnen verfassten Plans bei des Königs Majestät Höchstselbst durch die Bürgerschaft von Nutzen sein wird.“ So auffallend es nun erscheint, dass Stein in seinem Schreiben an Schrötter vom folgenden Tage des Brandschen Plans gar nicht erwähnt, vielmehr ausdrücklich erklärt, er habe noch nichts auf die Städteordnung Bezügliches erhalten, und es demgemäss bei den äussersten Umrissen bewenden lässt, so mag doch Stein der Ansicht gewesen sein, dass der Entwurf demnächst nach der Annahme durch die Königsberger Bürgerschaft und in Folge der Eingabe derselben an den König noch zur Kenntniss Schrötters gelangen werde.

Jedenfalls lässt sich an der Existenz eines Brandschen Plans in diesem Stadium der Angelegenheit nicht zweifeln; auch Pertz redet davon, übrigens wiederum ohne von der Sache näher unterrichtet zu sein, da man nach seinen Wendungen annehmen muss, dass er die Kenntnissnahme Steins von demselben erst nach dem Schreiben an Schrötter setzt, was sich selbstverständlich nicht aufrecht erhalten lässt. Wirklich findet sich nun auch bei den Akten ein Brandscher Plan; indessen dieser datirt vom 24. August und ist sogar erst mit einem Begleitschreiben vom 31. August eingegangen, welches sich auf die sogleich zu erwähnende Kabinets-Ordre

vom 25. Juli und auf eine Aeusserung Steins darüber beruft, dass alle Städte in die neue Ordnung einbegriffen werden sollten. Brand erklärt in demselben ausserdem noch, sein Bestreben sei gewesen, die Erfahrungen, die er als Richter in einer kleinen Stadt, und als Konsulent der Königsberger Bürgerschaft zu machen Gelegenheit gehabt habe, — von den Erfahrungen speciell während des Kriegs ist keine Rede — mit den Forderungen der Zeit zu verbinden.

Der Plan selbst steht mit dem Entwurfe der Königsberger Bürgerschaft, von dem sogleich näher die Rede sein wird, in irgend einem Zusammenhange. Der Brandsche Plan hat zwar nur sechszehn, der Königsberger Entwurf dagegen vierunddreissig Seiten und noch siebzehn Seiten Motive; der Königsberger Entwurf enthält ausserdem trotz seiner doppelten Länge nur etwa die Hälfte der im Brandschen Plane vorkommenden Materien. Im Uebrigen ist aber die Uebereinstimmung in der Anordnung eine höchst auffallende. Der Titel 1 des Brandschen Plans von den Rechten der Stadtgemeinden entspricht im Ganzen dem Titel 1 des Königsberger Entwurfs von dem Bürgerrechte; ebenso der Brandsche Titel 2 von dem Bürgerrecht dem Königsberger Titel 2 von der Bürgerschaft; dem Brandschen Plane fehlen dann zwar die Titel 3. 4. 5 des Königsberger Entwurfs, die von den drei Ordnungen handeln; der Brandsche Titel 3 von der Stellvertretung entspricht aber wieder ganz dem Königsberger Titel 6 von den Repräsentanten der Bürgerschaft; ebenso der Brandsche Titel 4 von den Vollmachten der Stellvertreter dem Königsberger Titel 7 und 8 von den Vollmachten der Repräsentanten und von der Art des Gebrauchs dieser Vollmachten; der Brandsche Titel 5 von den Versammlungen der Stellvertreter den Königsberger

Titeln 9—15 von den Vereinigungen der Repräsentanten u. s. w., wenn auch die Fassung und die Breite der Ausführung vielfach abweicht; die Titel 6—9 des Brandschen Entwurfs von den Obrigkeiten, von der Besetzung des Magistrats, von dem Geschäftskreis der Magistratsglieder, von dem Verhältniss des Magistrats gegen die Bürgerschaft fehlen dann freilich im Königsberger Entwurf gänzlich; dagegen entspricht der Brandsche Titel 10 von der Bürgerpflicht zur Annahme der Stadtämter wiederum dem Königsberger Titel 16 von der Verpflichtung der Bürger und Repräsentanten zur Annahme der auf sie gefallenen Wahlen; endlich fehlt dem Brandschen Plane ein dem Königsberger Titel 17, allgemeine Regeln, entsprechender Titel ganz. Wo die Uebereinstimmung überhaupt vorhanden ist, ist sie grossentheils eine wörtliche.

Es ist nun an sich ebenso gut möglich, dass der Brandsche Plan dem Königsberger Entwurfe zu Grunde gelegen habe, wie das Umgekehrte. Für die spätere Entstehung des Brandschen Plans scheint zwar nicht bloss die grössere Kürze und Präcision desselben, sondern auch der Umstand zu sprechen, dass derselbe erst lange nach dem Königsberger Entwurfe eingereicht worden ist. Indessen ist doch andererseits die Existenz eines Brandschen Plans in einer früheren Zeit auf eine keinen Zweifel zulassende Weise bezeugt.

Die Sache könnte sich demgemäss etwa so verhalten haben, dass der Brandsche Plan allerdings bereits der Königsberger Bürgerschaft bei ihren Berathungen vorgelegen hätte, dass es jedoch nicht gelungen wäre, deren Zustimmung zu demselben zu erlangen, und dass nunmehr Brand sich veranlasst gesehn hätte, seinen vielleicht noch weiter umgearbeiteten Plan der Regierung einzureichen. Die kurze Darstellung bei Preuss nimmt ohne Weiteres an, dass der Brandsche Plan „durch die Zünfte gegangen sei“, ein Beweis dafür liegt

jedoch nicht vor. Es bleibt auch in der That auffallend, dass das Begleitschreiben vom 31. August diesen Sachverhalt ganz übergeht, und sich lediglich auf die Kabinets-Ordre vom 25. Juli als auf die alleinige Veranlassung des Plans beruft, obgleich doch diese erst durch den Königsberger Entwurf hervorgerufen war. Es bleibt auch ferner unaufgeklärt, weshalb Brand nach dem Erlass dieser Kabinets-Ordre, wenn sein Plan schon längst fertig war, noch einen ganzen Monat bis zur Einreichung verstreichen liess [61]).

Jedenfalls hatte der Brandsche Plan neben dem Königsberger Entwurfe seine selbstständige Bedeutung; denn trotz aller Uebereinstimmung in der Anordnung und in dem Inhalte der auf das Repräsentanten-Verhältniss im Allgemeinen bezüglichen Theile, so war doch, ganz abgesehen davon, dass der Königsberger Entwurf eben nur auf diese Stadt, der Brandsche Plan aber auf alle Städte sich bezog, die Konstruktion der städtischen Verfassung in beiden eine durchaus verschiedene. Und zwar zeichnete sich der Brandsche Plan in dieser Hinsicht vor dem Königsberger Entwurfe sehr entschieden aus. Insbesondere war nach dem Brandschen Plane die Bürgerschaft eine einheitliche, nicht in Ordnungen zertheilte, die in kleinern Städten bis zu 6000 Einwohnern ihre Geschäfte selbst wahrnehmen sollte, während sie in grössern nach den Stadtbezirken Vertreter wählte, und zwar in solcher Zahl, dass nach den damaligen Bevölkerungsverhältnissen auf Königsberg 300—400 Vertreter gekommen sein würden; diese Versammlungen, sei es der ganzen Bürgerschaft, sei es der Stellvertreter, sollten dann für jede erledigte Stelle des Bürgermeisters

61) Verschiedene Bemühungen, das Sachverhältniss durch Erkundigungen in Königsberg aufzuklären, haben keinen Erfolg gehabt; Brandsche Papiere scheinen nicht vorhanden zu sein.

und der Räthe dem Magistrate drei Kandidaten vorschlagen, von denen dieser einen wählte, der jedoch der landesherrlichen Bestätigung bedurfte. Der Magistrat, dem übrigens Justiz und Polizei genommen waren, stand durchaus im Mittelpunkte der städtischen Verwaltung und hatte die Präsumtion der Kompetenz für sich; von der Bürgerschaft und den Stellvertretern sollte er nur in besondern Fällen, namentlich bei der Finanzverwaltung beschränkt werden. Auf eine Einschränkung der staatlichen Aufsicht war es weniger abgesehen.

Indessen hat der Brandsche Plan schon aus äussern Gründen auf die Steinsche Städteordnung keinen Einfluss zu üben vermocht; er kam so spät, dass er nur eben noch in den formellen Geschäftsgang gelangte; wie denn Schrötter in dem Schreiben an Brand vom 4. September — der 4. August in der Marginalbemerkung ist ein Schreibfehler — geradezu erklärte, „ich bedaure nur, dass es nicht möglich gewesen ist, mir den Plan schon vor etwa vierzehn Tagen mitzutheilen, wo ich von demselben noch einen ausgebreiteten Gebrauch zu machen im Stande gewesen sein würde“, während er seinen Räthen anheim gab „hie und da möchten sich wohl noch einzelne Stellen zur Aufnahme qualificiren“; jedenfalls kam das Werk schon nach wenigen Tagen im Wesentlichen zum Abschluss, ohne dass in dem Constitutions-Entwurfe vom 9. September irgend eine Einwirkung des Brandschen Plans zu erkennen wäre.

## 4. DER KÖNIGSBERGER ENTWURF.

Die Eingabe der Königsberger Bürgerschaft, mit welcher der Entwurf einer Städteordnung für Königsberg überreicht wurde, datirt vom 15. Juli. So sehr nun auch dieses

Vorgehn noch in den spätern Stadien, namentlich in dem Immediat-Berichte vom 9. September und in derKabinets-Ordre vom 19. November officiell gewürdigt worden ist, so hat dasselbe doch streng genommen nur eine formelle Bedeutung gehabt. Es ist zwar in Folge dessen die Kabinets-Ordre vom 25. Juli erlassen worden, in welcher zum ersten Male von höchster Stelle aus eine Neuordnung der städtischen Verfassung in Aussicht gestellt wurde, es geschah das doch aber erst zu einer Zeit, wo die Vorarbeiten bereits im vollsten Gange waren. Vollends aber von einer materiellen Einwirkung des Königsberger Entwurfs auf die spätere Städteordnung ist sowenig die Rede, dass derselbe bei einer Darstellung der Entstehung der Städteordnung geradezu ausscheiden könnte; von den epochemachenden Grundlagen der Städteordnung findet sich in dem Königsberger Entwurfe nichts.

Es ist ein Grundprincip der Städteordnung, die bisherige staatliche Bevormundung auf das geringste Maass zu beschränken; der Königsberger Entwurf verwies aber einfach auf das bestehende Recht, es heisst in dieser Beziehung Titel 13, Nr. 4: „Die Beschlüsse der Vereinigungen der Repräsentanten erhalten die Wirkung der Rechtsverbindlichkeit in den Fällen, wo die Verfassung der Stadt oder das Gesetz die Genehmigung der Obrigkeit oder des Staats erfordern, erst dann, wenn diese dazu ertheilt ist.“ Es ist ein Grundprincip der Städteordnung, dass Justiz und Polizei in die Verwaltung des Staats übergehe, auch davon ist hier keine Rede. Es ist ein Grundprincip der Städteordnung, dass die Magistrate von den Stadtverordneten frei gewählt werden, hier aber wird das Wahl- und Repräsentationsrecht zu den Stadtämtern für die Bürgerschaft nur insoweit in Anspruch genommen, als dasselbe bereits bisher verfassungsmässig war.

Es ist insbesondere ein Grundprincip der Städteordnung, dass die Bürgerschaft nicht nach Zünften und Klassen getheilt werden solle. Dagegen behielt der Königsberger Entwurf die von Alters bestehende Abtheilung der Bürgerschaft nach der Verschiedenheit der Hauptgewerbe in die drei Klassen der Kaufmannschaft, der Mältzenbräuer und der Gewerke ausdrücklich bei. Derselbe beseitigte nur die weitern drei Unterabtheilungen der Kaufmannschaft in die Lieger, die zunftfreien und die zünftigen Kaufleute, von denen die Lieger, ursprünglich ausländische, namentlich holländische und englische Kaufleute, die in Königsberg Niederlassungen gegründet hatten, sowie auch die unter dem Namen der zunftfreien Kaufleute begriffenen einheimischen Grosshändler bis dahin von allen Bürgerrechten und Bürgerpflichten eximirt gewesen waren. Zu den Mältzenbräuern gehörten übrigens die Eigenthümer der durch das Privileg von 1721 mit dem Braurecht versehenen Häuser. Zu den Gewerken endlich wurden nicht nur die eigentlichen Handwerker, sondern auch die ohne ein bürgerliches Gewerbe angenommenen Bürger gerechnet; jedoch sollten die Bürger dieser dritten Abtheilung nur dann ihre aktiven Bürgerrechte zu üben befugt sein, wenn sie Grundeigenthum besassen, weil sonst die Versammlung dieser zahlreichsten Klasse der Bürger äusserst schwierig sein würde, auch die meisten Verpflichtungen auf die Grundstücke gelegt würden. Die Nothwendigkeit dieser Abtheilung der Bürgerschaft in die Ordnungen liegt nach den Motiven theils in der Verschiedenheit der Interessen der verschiedenen Klassen, theils in der Besonderheit der für dieselben bestimmten Stiftungen, Anstalten und Besitzverhältnisse. Jede dieser drei Ordnungen, die dann nochmals nach den Stadtbezirken in je drei Unterabtheilungen zerlegt wurden, sollte wie bisher aus ihrer Mitte Repräsen-

tanten wählen, die in dem Falle für jede Ordnung zu besonderen Vereinigungen zusammentraten, wenn es sich um Beschlussfassungen über Gegenstände handelte, welche die besondern Verhältnisse der betreffenden Ordnung ausschliesslich betrafen. Es bezeichnete nun allerdings einen Fortschritt gegen früher, dass die sämmtlichen Repräsentanten aller drei Ordnungen in denjenigen Fällen, wo es sich um das Interesse der Stadt oder Bürgerschaft überhaupt handelte, zu einer gemeinsamen Vereinigung, der sog. Hauptdeputation der Bürgerschaft zusammentreten sollten; es hatte zwar eine solche Hauptdeputation auch schon früher gegeben, aber sie war nur aus den Vertreten der beiden ersten Ordnungen zusammengesetzt gewesen, während die Vertreter der dritten Ordnung, die sog. Aeltesten ihre Erklärungen dem Magistrate besonders abgegeben hatten. Es war nun im hohen Grade charakteristisch, dass man sich bei der Aufstellung des Entwurfs über die Zahl der den einzelnen Ordnungen zukommenden Repräsentanten nicht einigen konnte. Der ursprüngliche Vorschlag hatte nach dem Verhältniss der Personenzahl und der Beitragsquote zu den Kommunallasten der Kaufmannschaft 42, den Mältzenbräuern 24 und den Gewerken 36 Repräsentanten zugestanden; die Mältzenbräuer hatten jedoch verlangt, dass die Zahl für jede Klasse eine gleiche sein, die Gewerke dagegen, dass ihnen die Hälfte der Gesammtzahl zustehn solle. Wie es gewöhnlich bei den Entwürfen zu Interesse-Vertretungen zu geschehen pflegt, blieb auch hier nichts übrig, als an dieser Stelle eine Lücke zu lassen, und die Schlichtung der Differenz einer höhern Weisheit anheimzustellen. Der ständische Charakter des Königsberger Entwurfs zeigt sich dann noch weiter darin, dass die von der sog. Hauptdeputation aus ihrer Mitte zu erwählende Kommission von achtzehn Mitgliedern aus

den drei Ordnungen in der Weise zusammengesetzt sein sollte, dass jeder Ordnung sechs Mitglieder angehören mussten, die dann wieder für jede Ordnung besondere Kommissionen bildeten.

Die wesentlichen Züge des Königsberger Entwurfs waren mithin eine geringe Ausdehnung des Bürgerrechts in der ersten und dritten Klasse, die Herstellung einer einheitlichen städtischen Vertretung, unter Beibehaltung der Klassen und der denselben entsprechenden Sonder-Repräsentationen, endlich eine den strengsten Forderungen entsprechende gesetzliche Bevollmächtigung der Repräsentanten.

Auf diesen letzten Punkt kam es eigentlich der Königsberger Bürgerschaft ausschliesslich an. Wie in den Verhandlungen über das Landrecht und die Provinzialrechte, so wurde in den Motiven dieses Entwurfs nochmals ausgeführt, dass nach Maassgabe der bisherigen Gesetzgebung die blosse Wahl nicht als hinreichend erscheine, um den Gewählten zum entscheidenden Handeln zu legitimiren, dass also zur Ausmittlung des Bürgerwillens kein anderer Weg übrig bleibe, als alle Glieder der Bürgergemeinde individuell darüber zu befragen, dass aber die Grösse und Volksmenge der Stadt diesen Weg äusserst schwierig mache, indem das Resultat mit dem Aufwande an Zeit nicht im Verhältniss stände, da die Bürger fast immer auf den Beinen gehalten würden, dass ferner die Genauigkeit der Aufzeichnung und die Kontrole der Stimmgebung beinahe unmöglich sei, dass aber ein solcher Zustand nothwendig zur Auflösung führen müsse, indem bei dem Mangel jeder wirklichen Verfassung die Gefahr entweder der Gesetzesverletzung oder des Untergangs der kommunalen Einrichtungen entstehe, wie sich Letzteres namentlich in den jüngsten Zeitumständen gezeigt habe. Es handelt sich also bei dem Königsberger Entwurfe in der

Hauptsache um die Begründung einer wahren Repräsentation überhaupt, nicht um eine den neuen Verhältnissen entsprechende verbesserte Art derselben.

Von einer anderweiten Zusammensetzung des Magistrats, von einer neuen Vertheilung der kommunalen Attribute zwischen Magistrat und Stadtverordneten war nirgends die Rede.

## 5. DIE BEIDEN FREYSCHEN AUFSÄTZE.

Den Ausgangspunkt für alles Spätere bildet der auf Steins Anregung ausgearbeitete, aus 74 Nummern bestehende Aufsatz des Geheimen Kriegsraths und Polizei-Direktors Frey, den Stein bereits am 17. Juli, also unmittelbar nach dem Eingange des Königsberger Entwurfs und vor der Kabinets-Ordre vom 25. Juli mit einem ausführlichen Schreiben an Schrötter übersandte. Auf diesen Aufsatz beziehen sich auch die ins Einzelne gehenden, von Pertz bereits mitgetheilten Bemerkungen Steins[62]), die ohne den Freyschen Aufsatz bisher ebensowenig vollständig zu verstehen waren, wie ohne die Altensteinsche Denkschrift das darauf bezügliche Promemoria, übrigens aber das Ausführlichste sind, was Stein überhaupt über die Städteordnung geschrieben hat. In diesem Aufsatze erkannte Stein mit Recht die Ausführung seiner eigensten Gedanken.

Frey geht davon aus, dass es sich vor Allem um eine Einschränkung der staatlichen Bevormundung handele, „um dadurch Interesse für Gemeinwohl und den Reiz der öffentlichen Thätigkeit hervorzurufen, welche den Geist der Nation erhebt, zur Erwerbung gemeinnütziger Kenntnisse, ja selbst eines unbescholtenen Rufs anfeuert, und

62) Pertz II, 680 ff.

dadurch den Egoismus und selbst die Frivolität zügelt.“ Er konstruirt dann eine einheitliche Bürgerschaft, welche aus sämmtlichen Grundbesitzern und denjenigen Gewerbtreibenden, deren Gewerbe jährlich 200 Thaler abwirft, bestehen soll, und auch aus den Kreisen der Beamten, Rentiers u. s. w. ergänzt werden kann. Diese Bürgerschaft, neben welcher die Korporationen und Zünfte hinfort keine öffentlich rechtliche Stellung einnehmen, übt in denjenigen Städten, wo die Anzahl der Bürger nicht über 100 beträgt, ihre Rechte in der Gesammtheit aus, in den übrigen Städten durch Repräsentanten, welche sie selbst aus ihren Mitteln wählt. Die Wahlversammlungen werden distriktsweise abgehalten, wobei es jedem Bürger freisteht, einen Kandidaten laut vorzuschlagen und zu empfehlen; die Wahl erfolgt in der Weise, dass jeder Wähler eine Marke bekommt, die in ein mit einer weissen und schwarzen Abtheilung versehenes Gefäss, dessen Einrichtung eine solche ist, dass nicht bemerkt werden kann, welche dieser Abtheilungen der Stimmende benutzt, gelegt wird, und gilt dann als erfolgt, wenn so viele Marken in beiden Abtheilungen vorgefunden werden, als Wähler gegenwärtig sind, und mehr Stimmen in der weissen als in der schwarzen Abtheilung sich befinden. Wahlfähig ist jeder, welcher stimmfähig ist. „Die Repräsentanten“, heisst es weiter, „sind in Rücksicht alles dessen, was sie in der Versammlung vortragen und beschliessen, nur ihrem Gewissen Rechenschaft schuldig; sie sind Repräsentanten im vollsten Sinne des Worts, daher haben sie nicht nöthig, sich nach Instruktionen, welche ihre Wähler ihnen etwa geben möchten, zu achten. Noch weniger können die Korporationen und Zünfte, zu welchen sie zufällig gehören, verlangen, dass sie ihr Interesse in den Versammlungen der Repräsentanten wahrnehmen. Ihre Pflicht ist allein zum Besten der Stadt-

gemeinde nach ihrer individuellen Ueberzeugung zu sprechen und zu stimmen.“ Die Befugnisse dieser Repräsentanten beziehen sich auf die Mitwirkung bei finanziellen Angelegenheiten, auf die Darlegung von Beschwerden und auf die Wahl des Magistrats. Diese letztere gestaltet sich verschieden in kleinen, mittleren und grossen Städten; in kleinen Städten, wo es in der Regel gar keine besondere Repräsentation giebt, wird der Bürgermeister aus den vom Magistrate vorgeschlagenen Kandidaten, und werden die übrigen Magistrats-Mitglieder ohne solchen Vorschlag, sämmtlich auf drei Jahre gewählt; in den mittleren Städten erstreckt sich das Vorschlagsrecht des Magistrats auch auf die Stellen des Kämmerers und Syndikus, deren Wahl wie die des Bürgermeisters in solchen Städten auf Lebenszeit erfolgt; endlich in grossen Städten wird der Stadtpräsident von dem Magistrat aus sechs Kandidaten gewählt, die zur Hälfte von den Repräsentanten, zur Hälfte von der Provinzialbehörde vorgeschlagen werden, während die Wahl der übrigen Magistrats-Mitglieder den Repräsentanten mit der Beschränkung gebührt, dass dem Magistrate zu den Stellen der auf Lebenszeit gewählten besoldeten Räthe ein Vorschlagsrecht zusteht; sämmtliche Wahlen bedürfen der Bestätigung. Endlich heisst es noch: „Insofern bei den einzelnen Zweigen der städtischen Administration und selbst bei der Polizei das Zutreten der Bürgerschaft für nothwendig und nützlich erkannt werden sollte, sind die Repräsentanten verpflichtet, thätige und ihrer Rechtlichkeit wegen geachtete Bürger der Magistratur in Vorschlag zu bringen, welcher die Auswahl und Anstellung sodann überlassen bleibt.“

Auf diesem Aufsatze und seinen eignen dazu gehörigen Bemerkungen hatte Stein das ostpreussische Provinzial-Departement ausdrücklich ersucht, bei der Ausarbeitung der

Städteordnung weiter zu bauen. Das ist denn auch in der That geschehn. Auf diesen Entwurf beziehen sich die allerdings sehr flüchtigen Bemerkungen Morgenbessers vom 31. Juli — 11 Uhr Morgens bis 5½ Uhr Nachmittags —, die ausführlichen Gutachten der Stadträthe Horn und Buck, und die Gegenbemerkungen Freys in dem Schreiben an Schrötter vom 28. August; Alles bevor der Brandsche Plan einlief; endlich auch das Schreiben Schrötters an Frey vom 3. August, in welchem derselbe ersucht wurde, eine Vervollständigung des Entwurfs in der Richtung herbeizuführen, dass bei jedem einzelnen Zweige der Polizei die Grenze aufgesucht werde, bis zu welcher man die Bürgerschaft durch ihre Repräsentanten betheiligen könne.

Diese Vervollständigung hat der zweite Freysche Aufsatz vom 29. August, der die Ueberschrift „von der Geschäfts-Organisation" führt, in einer sehr umfassenden Weise bewirkt. Danach sollen nun keineswegs die Bürger-Repräsentanten als solche zu einer Verwaltungsbehörde eingerichtet werden, sie haben vielmehr lediglich das Recht der Gesetzgebung, der Anfragen und der Kontrole; wohl aber sollen an der den Kommunen zustehenden Verwaltung polizeilicher Einrichtungen und Anstalten — nur die Sicherheitspolizei und die polizeiliche Aufsicht sind dem Wirkungskreise der Kommunen entzogen — neben dem Magistrate und in Unterordnung unter denselben besondere Deputationen und Kommissionen Theil nehmen, die aus Mitgliedern des Magistrats, der Repräsentanten und der übrigen Bürgerschaft zu bilden sind; und zwar in der Weise, dass die gesammte Geschäftsführung im Interesse der Einheit im Magistrat sich konzentrirt, dass aber die Einzelverwaltung von den Deputationen wahrgenommen wird. Demgemäss gehörte zur Geschäftsführung des Magistrats das Anstellungswesen, insbesondere

die Besetzung der Unterbedientenstellen, die auf die Stadtverwaltung bezüglichen Generalien, alle Beschwerdesachen, welche entweder die Beeinträchtigung einzelner Mitglieder der Stadt, oder die Verwaltung als solche, insbesondere die Verzögerung einzelner Angelegenheiten betreffen, die Annahme der Bürger, die Ertheilung von Gewerbskonzessionen, die Angelegenheiten der Innungen und Zünfte, die Landwirthschaftlichen- Vorspann- und Wegesachen, die Handlungs-, Strom-, Schifffahrts-, Manufactur- und Fabrik-Angelegenheiten, die Kantonssachen und die Militaria, endlich die Kontrole der öffentlichen Kassen, das Etats- und Rechnungswesen; dagegen wurden an die Deputationen verwiesen, die Kirchen- und Schul-Angelegenheiten, die Feuersocietäts- und Feuerpolizei-Angelegenheiten, die Servissachen, die Ajustirung der Maasse und Gewichte, die Bausachen einschliesslich des Strassenpflasters und der Promenaden, die Strassenbeleuchtung, das Gefängnisswesen, das Sanitätswesen, insbesondere die Kranken- und Entbindungsanstalten, das Hebammenwesen, die Badeanstalten, die Rettungsmaassregeln, die Führung der Geburts- und Sterbelisten, die Kuratel des Kassenwesens, endlich das Schützenwesen.

Die Zusammensetzung der Verwaltungs-Deputationen und die Kompetenz derselben ist dabei auf das Genaueste angegeben. Die für die kirchlichen Angelegenheiten bestimmten Deputationen bestehen demnach aus einem Obervorsteher aus dem Magistrat, und zwei Vorstehern aus der Bürgerschaft, und zwar sollte für jede Kirche eine solche Deputation gebildet werden, der Geschäftskreis bezog sich aber lediglich auf die Externa. Die Externa des Schulwesens wurden durch Deputationen besorgt, die in derselben Weise zu bilden waren, und deren es für jede gelehrte Schule eine besondere gab, während die andern Schulen, auch die bisher

kirchlichen Armenschulen, zusammengeworfen und mehrere derselben einem Vorsteheramte unterstellt wurden. Für die Interna des Schulwesens war dagegen ein aus Magistrats-Mitgliedern, aus vier Repräsentanten und einigen praktischen Schulmännern bestehendes Collegium scholarchale bestimmt, dem insbesondere auch die Prüfung der Lehrer und der Vorschlag zu den Stellenbesetzungen zustehn sollte, wogegen die Vokationen vom Magistrate auszufertigen waren. In der Deputation für das Feuersocietätswesen sollte der Syndikus Sitz und Stimme haben; in der für die Feuerpolizei sollte der Polizei-Direktor, insbesondere bei der Revision der Löschgeräthschaften, mitwirken; für das Ajustir-Amt wurde ein beeidigter Werkverständiger, für das Bauamt wurden neben dem Baurathe des Magistrats sachverständige Bürger insbesondere Holzhändler, Zimmer- und Maurermeister, für die Beleuchtungs-Deputation Klempner und Glaser in Aussicht genommen; der Gefängniss- und Gesundheits-Deputation sollte der Stadtphysikus angehören, auch jede dieser beiden letztern Deputationen aus so viel Bürgern bestehn, als erforderlich sind, dass für jede einzelne Anstalt eine specielle Leitung dadurch gewonnen wird.

Eine von der sonstigen abweichende Organisation wurde für die Verwaltung des Armenwesens vorgeschlagen. Den Mittelpunkt derselben bildete nicht der Magistrat, sondern ein besonderes Armendirektorium, welches aus dem Stadtpräsidenten, zwei gelehrten Mitgliedern und einigen sonstigen Mitgliedern des Magistrats und aus Mitgliedern der besondern Armen-Kommissionen besteht. In diesen lediglich aus Bürgerschafts-Deputirten bestehenden Armen-Kommissionen, die nicht nach Bezirken, sondern nach den Hauptgegenständen der Armenpflege, als Versorgung, Krankenpflege, Beschaffung der Mittel, Erziehung und Unterricht

von einander gesondert waren, lag der Schwerpunkt dieses Theils der kommunalen Verwaltung; von ihnen sollten nicht bloss die direkt mit dem Armenwesen in Verbindung stehenden Anstalten, sondern auch die milden Stiftungen, unbeschadet der Bestimmungen der Stiftungs-Urkunden ressortiren. Und zwar wurde diese abweichende Behandlung des Armenwesens dadurch gerechtfertigt, dass dasselbe sowenig als möglich Spuren einer bürgerlichen Gewalt an sich tragen müsse; die Sache werde stets desto besser geführt werden, je mehr sie das alleinige Werk der Einsicht, der Freiwilligkeit und der bürgerlichen Eintracht sei.

Endlich wurde noch eine weitere Ausdehnung der Selbstverwaltung vorgeschlagen, wonach die Besorgung der kleineren Angelegenheiten und die Kontrole der dabei stattfindenden Dienstleistungen einzelnen Bürgern als Verwaltern und Aufsehern nach solchen kleinen Quartier-Abtheilungen übertragen werden sollte, dass diese Geschäftsführung ohne besondere Störung in dem Gewerbe des Bürgers stattfinden könne. Diese Quartier-Herren würden demgemäss namentlich zu besorgen haben die kleineren Ausbesserungen des Strassenpflasters, die Legung der Strassenbrücken über die Rinnsteine, die Reparatur der Brunnen und Wasserleitungen, sowie die Bedeckung und Beeisung derselben zur Winterszeit, die Kehrung und Reinigung der öffentlichen Strassen und Plätze, die Substituirung der Leistungen, welche dem Einzelnen in Polizeiangelegenheiten obliegen, wenn selbige sich hierin lässig zeigen, und die Polizei die Leistungen erfordert, die Kontrole der Beleuchtungsanstalten, insbesondere die rechtzeitige und vollständige Betriebsetzung derselben, die Kontrole der Nachtwachen, die Verwaltung und Beaufsichtigung der Rettungsdepots, endlich die Besorgung der Aufträge, welche ihnen von den Deputationen in Bezug

auf polizeiliche Anstalten ertheilt werden. Bis zu einem gewissen Betrage sollten sie auch, vorbehaltlich der Rechnungslegung, über die von den Deputationen ihnen angewiesenen Fonds ohne besondere Autorisation verfügen können.

Mit diesen beiden Aufsätzen war die Mitwirkung Freys bei dem Zustandekommen der Städteordnung abgeschlossen. Derselbe trat erst wieder hervor, als es sich um die Einführung derselben in Königsberg, insbesondere um die Festsetzung der Höhe des Bürgerrechtsgeldes handelte. Die Grundlagen der Städteordnung waren aber nunmehr vorhanden.

## 6. DER KONSTITUTIONS-ENTWURF (OTSPREUSSISCHES PROVINZIAL-DEPARTEMENT, GENERAL-DEPARTEMENT, GENERAL-KONFERENZ).

An die beiden Freyschen Aufsätze hat sich der Entwurf einer Konstitution für sämmtliche Städte in Ostpreussen, Westpreussen und Litthauen nebst einer Instruktion für die Repräsentanten der Bürgerschaft auf das Engste angeschlossen. Derselbe wurde Seitens des ostpreussischen Provinzial-Departements mit einem Begleitschreiben vom 9. September — Entwurf und Begleitschreiben aus der Feder von Wilckens, wenigstens ist der von Schreibershand geschriebene Konstitutions-Entwurf von ihm stark durchkorrigirt, — dem General-Departement übersandt. Dieser Konstitutions-Entwurf vom 9. September ist aber in der Hauptsache bereits die spätere Städteordnung.

Am 18. September beim General-Departement präsentirt und zur Bearbeitung den Geheimen Finanzräthen von Altenstein und von Schön zugeschrieben, ist der Entwurf im General-Departement — und nicht, wie Pertz behauptet, in der General-Konferenz — am 4. Oktober berathen worden.

Das Resultat dieser Berathung ist das Konklusum Nr. 192, das einzige auf die Entstehung der Städteordnung bezügliche Aktenstück, welches nirgends in den Akten aufzufinden gewesen ist, dessen Kenntniss aber auch deshalb füglich entbehrt werden kann, weil sich der Inhalt desselben aus den späteren Verhandlungen auf das Allergenaueste ergiebt.

Man war nämlich im General-Departement, wie der spätere Vortrag Altensteins in der General-Konferenz ergiebt, mit dem Entwurfe der neuen Ordnung in den Hauptpunkten durchaus einverstanden, man fand ihn sehr vollständig und zweckmässig ausgearbeitet, und machte nur hinsichtlich mehrerer minder wesentlicher Punkte einige, namentlich die Fassung betreffende Einwendungen.

Der Entwurf kam jetzt an das Provinzial-Departement zurück, und es ergiebt sich nun auch aus den von demselben unterm 12. Oktober formulirten „Gegenbemerkungen“, die wiederum Wilckens zum Verfasser haben, und die sich dem Konklusum Schritt für Schritt anschliessen, dass die Differenzpunkte ohne jede prinzipielle Bedeutung waren. Einer der hauptsächlichsten betraf das formale Verhältniss der neuen Städteordnung zum Landrecht. Das General-Departement hatte nämlich in dem Konklusum vom 4. Oktober die spezielle Angabe der durch die Städteordnung abgeänderten Bestimmungen des Landrechts beschlossen. Das Provinzial-Departement erklärte sich jedoch in den Gegenbemerkungen vom 12. Oktober entschieden dagegen. Wie es überhaupt nicht thunlich gewesen sei, in dem Konstitutions-Entwurfe der Ordnung des A. L. R. zu folgen, weil dieses die Materie von den Stadtgemeinden mit der von den Korporationen so sehr in Verbindung gesetzt habe, dass durch die Beobachtung der Reihenfolge des Landrechts ein für den Bürger unverständliches Werk entstanden sein würde,

so bezögen sich auch die Abänderungen und Aufhebungen der landrechtlichen Bestimmungen nicht bloss auf diejenigen Titel, welche mit der neuen Konstitution in unmittelbarer Beziehung ständen, sondern auch auf eine grosse Anzahl korrespondirender Stellen in andern Titeln; dazu komme noch, dass nur drei Stellen aus dem A. L. R. in den Konstitutions-Entwurf wörtlich übernommen seien, während alle übrigen Paragraphen desselben materiell oder formell vom Landrechte abwichen; die Allegirung der auf diese Weise abgeschafften Stellen des Landrechts, etwa am Rande der neuen Ordnung, sei deshalb so gefährlich, weil bei einer solchen Operation sehr leicht eine durch die neue Ordnung in Mitleidenschaft gezogene landrechtliche Stelle übergangen werden könne; das Landrecht sei doch auch bereits durch das Edikt vom 9. Oktober 1807, durch die Verordnung wegen Aufhebung des Mühlenzwanges und durch sonstige neuere Vorschriften nicht bloss in den zunächst in Betracht kommenden Titeln, sondern in seinen Grundlagen so wesentlich verändert worden, dass dessen Revision und Umarbeitung unvermeidlich und wahrscheinlich bald nöthig sein werde.

Auf diese Schrötterschen Gegenbemerkungen vom 12. Oktober beziehen sich vier ganz kurze Notizen von Steins Hand auf einem Viertel-Bogen ohne Datum, indem er gleichzeitig darauf dringt, dass die Sache am Mittwoch in der General-Konferenz zum Vortrage gebracht werde.

Das ist denn auch geschehn; am Mittwoch den 19. Oktober hat dort Altenstein seinen Vortrag gehalten; derselbe besteht aus einer geschichtlichen Einleitung, aus einer summarischen Inhaltsangabe der neuen Konstitution und aus einer nähern Bezeichnung derjenigen Punkte, welche noch einer Berathung und Beschlussfassung bedurften. Die geschichtliche Einleitung ist lediglich eine meist wörtliche Re-

produktion der in dem ersten Freyschen Aufsatze, besonders der in den Schrötterschen Gegenbemerkungen enthaltenen, übrigens keineswegs einwandsfreien und ziemlich oberflächlichen Darstellung des bisherigen Zustandes. Die Inhaltsangabe und die Beleuchtung der streitigen Punkte sind gleichfalls ohne jede Bedeutung.

Hinsichtlich der weit meisten Differenzpunkte hat, wie sich aus dem Konklusum der General-Konferenz vom 19. Oktober ergiebt, die Ansicht des ostpreussischen Provinzial-Departements gesiegt. Insbesondere schloss sich auch die General-Konferenz den in den Gegenbemerkungen für den Wegfall der landrechtlichen Citate entwickelten Gründen an; nur im Eingange und am Schlusse sei eine die landrechtlichen Stellen einschliessende allgemeine Aufhebungs-Klausel hinzuzufügen; im Uebrigen sei es rathsam, das Allgemeine Landrecht, welches durch die neuere Gesetzgebung so viele und wesentliche Veränderungen erleide, baldmöglichst in den betreffenden Theilen einer Revision zu unterwerfen, um die Partikular-Gesetzgebung mit dem Allgemeinen Gesetzbuch im Zusammenhang zu erhalten. Ebenso ist in dem Konklusum die in den Gegenbemerkungen vorgeschlagene Fassung des Eingangs gutgeheissen. Der einzige materielle Punkt, der gegen die Meinung des ostpreussischen Departements entschieden wurde, war die Frage der Lebenslänglichkeit der Magistratsmitglieder, indem in dieser Beziehung Stein an seiner Ansicht zäh festhielt. Im Uebrigen hat die General-Konferenz noch beschlossen, die den Begriff der Stadt enthaltenden §§ 1—3 als zu Missverständnissen Anlass gebend zu streichen, dagegen einen aus zwei Paragraphen bestehenden neuen Abschnitt, der das staatliche Aufsichtsrecht vorbehielt und regelte, an die Spitze des Ganzen zu stellen, wenn auch aus dem Zusammenhange schon hervor-

gehe, dass der Staat sein Aufsichtsrecht keineswegs aufgebe, sondern nur in der Ausübung durch die neue Ordnung beschränken lasse. Es wurden ausserdem verschiedene ausländische Ausdrücke durch deutsche ersetzt, z. B. Senator durch Stadtrath; sowie die Paragraphen des leichteren Gebrauchs wegen durch sämmtliche Titel mit laufenden Zahlen versehen. Es wurde Alles weggelassen, was sich auf einen besonderen Haus- und Grundbesitzer-Ausschuss bezog, weil ohnehin zwei Drittel der Stadtverordneten aus Hausbesitzern bestehen mussten. Es wurde endlich die sofortige Ausdehnung der neuen Ordnung auf sämmtliche Provinzen der Monarchie, die alle gleichen Anspruch auf diese Wohlthat hätten, beschlossen, dagegen der in der Kabinets-Ordre vom 25. Juli vorgeschriebene Zusammentritt mit den städtischen ständischen Deputirten behufs Berathung der neuen Ordnung für unzweckmässig erklärt, namentlich in dem Falle, wenn die Städteordnung sofort allgemein eingeführt werden sollte.

## 7. DIE SCHLUSS-REDAKTION UND DIE SANKTION.

Schrötter behielt bis zuletzt das Heft in der Hand. Er glaubte sich an die Bestimmungen des Konklusums nur insoweit binden zu müssen, als es sich um den Sinn, nicht aber insoweit, als es sich um den blossen Wortlaut handelte. Eine ganze Anzahl der von der General-Konferenz abgeänderten Paragraphen hat daher nachmals eine anderweite Fassung erhalten; so der § 146 (Amtsdauer der Magistrats-Mitglieder), der § 158 (Besoldung), der § 159 (Pensionirung), der § 171 (neue Einrichtungen), der § 189 (Veräusserung von Immobilien), der § 208 (Amtskleidung). Die Schluss-Redaktion des Provinzial-Departements erstreckte sich aber noch weiter. Und wenn diese Aenderungen zum Theil allerdings mit der

beschlossenen Ausdehnung der Städteordnung auf den ganzen Staat zusammenhingen, wie die Hinzufügung des § 145, wonach unter Umständen eine grössere Zahl besoldeter Magistrats-Personen zulässig sein sollte, oder der Zusatz zu § 179, wonach in grossen Städten die Armenbezirke mehrere Wahlbezirke umfassen können, so waren dagegen die im zweiten Absatze des § 5, und in den §§ 31, 34, 44, 58, 59, 60, 200 vorgenommenen Aenderungen zwar an sich zweckmässig, konnten aber durch irgend welche Beschlussfassungen der General-Konferenz in keiner Weise gerechtfertigt werden.

Schrötter, oder vielmehr Wilckens hat dann endlich auch den von Stein und Schrötter gemeinschaftlich zu erstattenden Immediatbericht verfasst, ja sogar mittelst Schreibens vom 9. November diesen Bericht nebst dem nunmehrigen Entwurfe der Städteordnung gleichzeitig im Konzept und in der Reinschrift an Stein übersandt, der auch gar keinen Anstand nahm, die beiden Konzepte und Reinschriften, auf denen sich der Name Schrötters bereits befand, nun auch seinerseits zu vollziehn. Die Allerhöchste Kabinets-Ordre vom 19. November 1808, welche die Sanktion ertheilte, ist wiederum an beide Minister gemeinschaftlich gerichtet[63]).

## 8. DIE SPÄTERN ANSICHTEN STEINS UND DIE STÄDTEORDNUNG VON 1831.

Es ist schon hervorgehoben worden, dass Stein durch die Erfahrungen, die sich aus der praktischen Anwendung der Städteordnung allmälig ergaben, um so eher zu einer Aenderung früherer Ansichten bestimmt werden konnte, je weniger diese das Ergebniss einer reiflichen Ueberlegung

---

63) Ueber die Einführung der Städteordnung in Berlin und den andern kurmärkischen Städten v. Bassewitz IV, 212 ff.

und einer eingehenden Diskussion gewesen waren. Eine Aenderung in den Ansichten hat aber in der That bis in die Grundfragen hinein stattgefunden; namentlich in Bezug auf die Bildung der stimmfähigen Bürgerschaft, in Bezug auf die Stellung von Magistrat und Stadtverordneten, in Bezug auf die staatliche Aufsicht. Die späteren Aeusserungen finden sich, wenn man von vereinzelten Bemerkungen in den Grundzügen des Plans zu einer provinzialständischen Verfassung vom 5. November 1822 und in einem Schreiben an v. Rochow vom 24. Februar 1827 absieht, vorzugsweise in dem aus dem Jahre 1826 herrührenden, durch die beabsichtigte Einführung der Städteordnung in der Provinz Westphalen hervorgerufenen Aufsatze über die Städteordnung von 1808, in dem Schreiben an den Oberpräsidenten von Ingersleben vom 17. Oktober 1826, und in den auf die Revision der Städteordnung bezüglichen Schreiben an den Minister von Schuckmann vom 15. März 1829 und an den Feldmarschall Gneisenau vom 22. Januar und 2. April 1830 [64]. Es ist darauf bei den bezüglichen Gegenständen zurückzukommen.

Jedenfalls bedeutete die Städteordnung von 1831 in Steins Augen kein Abweichen vom rechten Wege. Er hat zwar an den betreffenden Berathungen des Staatsraths keinen Antheil genommen, aber er begleitete das Werk mit seinen besten Wünschen. Man war aber auch sonst gar nicht der Meinung, mit der revidirten Städteordnung einen Rückschritt zu machen. „Es wäre freilich," heisst es in dem Briefe

64) Die Grundzüge des Plans zu einer provinzialständischen Verfassung bei Pertz, Denkschriften S. 225; das Schreiben an Rochow ebendas. S. 243. Der Aufsatz von 1826 bei Pertz VI, 307 ff. 313 ff.; die Schreiben an Ingersleben a. a. O. 335, an Schuckmann a. a. O. Beilagen 248 ff.; an Gneisenau a. a. O. 848. 853, letztere beiden auch bei Pertz, Denkschriften S. 248. 253.

Gneisenaus an Stein vom 25. März 1830, „allen Parteien sehr erfreulich gewesen, wenn es Ihnen gefallen hätte, das von ihnen gezeugte Kind selbst zur Taufe zu bringen, und dieses grossartige Institut — und eines solchen erfreut sich kein anderes Reich, selbst England nicht — in seiner letzten Ausbildung anzuerkennen. — Zu Ihrer Freude kann ich Ihnen sagen, dass noch keine einzige Stimme sich gegen das Institut überhaupt erklärt, oder solches als ein revolutionäres angesehn hat, wie Manche erwarteten. Weder in den Sitzungen noch in der Gesellschaft habe ich auch nur den leisesten Anklang davon vernommen [65])".

Das Motiv zur Revision lag auch, zwar nicht ausschliesslich, aber doch grösstentheils auf dem formellen Gebiete, indem es, wie schon oben angedeutet worden, in der That kaum thunlich erschien, die durch zahlreiche Deklarationen nahezu unverständlich gewordene Städteordnung in dieser Gestalt auf die neu und wiedergewonnenen Provinzen zu übertragen.

Erst die Bewegung von 1848 hat nicht bloss zu der Beseitigung der Städteordnung von 1808 geführt, sondern auch wesentlich abweichende Gestaltungen geschaffen. Es ergiebt sich das aus den Verhandlungen der National-Versammlung und aus dem Inhalte der Gemeindeordnung von 1850, welche wieder die Grundlage der jetzt geltenden Städteordnungen bildet. In dem Berichte der Kommission der zweiten Kammer über den Entwurf der Gemeindeordnung von 1850 wird geradezu gesagt, beide Städteordnungen hätten innerhalb des Staatsverbandes kleine, fast unabhängige Republiken geschaffen, die in der konstitutionellen Monarchie weniger als in der früheren Staatsform ihre Stelle finden könnten.

65) Pertz, Denkschriften S. 251.

# II. DER INHALT DER STÄDTEORDNUNG.

## 1. DER WIRKUNGSKREIS DER KOMMUNAL-VERWALTUNG.

In demselben Augenblicke, wo die städtische Bürgerschaft durch eine verbesserte Organisation zu einer grössern Betheiligung an ihren Angelegenheiten berufen wurde, erfolgte eine tief greifende Beschränkung der kommunalen Kompetenz.

Zwar hatte Stein noch in der Nassauer Denkschrift den Städten trotz der beabsichtigten Emancipation ihre bisherige Polizei- und Justizverwaltung belassen wollen. Und noch vierzig Jahre später erklärte Stüve, in mancher Hinsicht ein Geistesverwandter Steins, beide Funktionen so sehr für Grundbedingungen eines gesunden städtischen Kommunallebens, dass bei Entziehung derselben die Stadt zu einem Dorfe herabsinke. Indessen wie gross auch die Vortheile sind, welche aus einer Vereinigung von Justiz und Verwaltung in unterster Instanz und aus einer einheitlichen nach allen Seiten hin abgeschlossenen Stadtverwaltung sich ergeben, so sind es doch gerade die Stüveschen Organisationsgesetze gewesen, welche wenige Jahre nach jenem Ausspruche den hannoverschen Städten die Justiz genom-

men und die Polizei nur unter grossen Einschränkungen gelassen haben. Jedenfalls fühlte man in Preussen 1808, dass die Vorbedingung für die Gewährung kommunaler Selbstständigkeit in einer prinzipiellen Scheidung der beiderseitigen Wirkungskreise liege, und dass die schwer errungene Einheit der höchsten Gewalt nicht wieder in Frage gestellt werden dürfe. Mit grosser Bestimmtheit hatte insbesondere Brand die Aufhebung der städtischen Gerichtsbarkeit und Polizei gefordert. „Da die Sicherheit des Eigenthums und der Person,“ so heisst es in seiner Schlussbemerkung, „die alleinigen Zwecke des Staates sind, so können auch die Polizei und Justiz als die Mittel zur Handhabung dieses Zwecks als eines allgemeinen des ganzen Staats nicht Zweige der Verwaltung der Stadtgemeinden, sondern müssen es des Staates sein.“ „Die Städte,“ heisst es in den Schrötterschen Gegenbemerkungen, „sollen sich selbst wiedergegeben werden, sie sollen das wieder werden, was sie waren, res publicae, jedoch, wie sich von selbst versteht, ohne Landeshoheit, also ohne Polizei- und Justizgewalt, die lediglich vom Landesherrn abhängig bleibt.“

Mit diesen Bemerkungen ist die schwerwiegende Frage selbstverständlich nicht für alle Zeiten abgethan, in den damaligen Verhandlungen aber ist sie gar nicht weiter diskutirt worden. Nur auf die Uebelstände der Verbindung der Justizverwaltung mit der Magistratur hat Frey in den einleitenden Bemerkungen seines ersten Aufsatzes noch besonders hingewiesen, indem er auszuführen sucht, dass diese Einrichtung die Regierung aller kleinen Städte in die Hände der Richter gegeben habe, welche vermöge ihrer Ueberlegenheit im Schreiben die Vormünder der Städte geworden seien und welche die übrigen Magistratspersonen nur gebraucht hätten, um Verantwortlichkeit und unange-

nehme Geschäfte abzuwälzen; er fordert aber „die Vernichtung dieser verderblichen Einrichtung“ zugleich im Interesse der Justiz, der nur geholfen werden könne, wenn unter Beseitigung aller kleinen Jurisdiktionen Kreisgerichte gleichmässig für Stadt und Land errichtet würden; er wirft bei dieser Gelegenheit sogar einen vorschauenden Blick auf die Gestaltung des Vormundschaftswesens, und spricht sich dafür aus, den Vormündern einen freiern Spielraum zu gewähren, um sie in den Stand zu setzen, ihren Pflegbefohlenen, allenfalls mit Aufopferung eines Theils des Vermögens eine zweckmässigere Erziehung und Ausbildung zu verschaffen. „Jetzt wird, um jeder Vertretung zu entsprechen, nur für die Erhaltung des Vermögens, dagegen für die Bildung des Menschen und für die Vorbereitung desselben zum nützlichen Bürger höchst mangelhaft gesorgt, woraus der unglückliche Erfolg hervorgeht, dass Minorenne, wenn sie nach erlangter Grossjährigkeit zur Verwaltung eines Vermögens gelangen, dasselbe vergeuden und dem Staate als untaugliche Subjekte zur Last fallen.“

Die Abschaffung der kommunalen Polizei erstreckte sich selbstverständlich nur auf die Sicherheits- und Ordnungs-, nicht auch auf die Wohlfahrtspolizei. Vielmehr war es die natürliche Folge der durch die neue Ordnung herbeigeführten finanziellen Selbstständigkeit der städtischen Verwaltungen, dass diese nunmehr freie Hand bekamen, die verschiedenen Zweige der Wohlfahrtspolizei, oder, wie man heute sagen würde, der innern Verwaltung, ganz nach ihrem Ermessen zu handhaben. In diesem Sinne trat Schrötter in dem Schreiben an Frey vom 3. August in eine Erörterung über die Frage ein, wie eine Theilnahme der Bürgerschaft durch ihre Repräsentanten an der Polizeiverwaltung herbeizuführen sei, indem er ihn beauftragte, die verschiedenen Branchen

derselben durchzugehn und bei jeder derselben die Grenze aufzusuchen, bis zu welcher eine solche Betheiligung ins Werk gesetzt werden könne. In diesem Sinne hat sich Frey in dem zweiten Aufsatze mit dem „Verhältniss der Polizei zur Stadt-Kommune" beschäftigt; es handelt sich dabei lediglich um die städtische Armen-, Unterrichts-, Bau-, Gesundheits- u. s. w. Verwaltung und um die für diese Verwaltungszweige zu schaffenden Organe.

In dem Schreiben an Schrötter vom 29. August äusserte sich Frey ausdrücklich dahin: „Ich bin von dem Grundsatze ausgegangen, dass die Ausübung der Polizei den Kommunen Kraft eines besondern Rechts nicht gelassen, sondern nur im Namen des Landesherrn durch Uebertragung verwaltet werden kann, weil sie einen Theil der höchsten Gewalt ausmacht und deshalb unveräusserlich ist. Soll die Polizei-Agenz des Staats eine tüchtige werden, dann müssen alle, besonders die grossen Städte des Reichs, in eine polizeiliche Verbindung gesetzt, und die Maassregeln zur Erreichung der Polizeizwecke zur Einheit geführt werden, welche nicht stattfinden kann, wenn bloss das Lokalbedürfniss entscheidet." Die Polizeiverwaltung müsse jedoch von denjenigen Geschäften entlastet werden, zu deren Verwaltung sie ihrer Natur nach nicht geeignet sei, dahin gehöre insbesondere die Verwaltung der polizeilichen Anstalten, welche vielmehr dem Magistrat in Verbindung mit der Bürgerschaft obliege; „es lässt sich auch", heisst es weiter, „mit vollem Rechte erwarten, dass bei dem eignen Interesse, welches die Bürgerschaft an guten Polizeianstalten hat, sie die grösste Aufmerksamkeit auf diese Gegenstände wenden, und mit der möglichsten Kostenersparniss für die gute Ausführung Sorge tragen werde." Uebrigens hält es Frey nicht für ausgeschlossen, dass selbst an der Ausübung der dem Staate

nunmehr vorbehaltenen polizeilichen Thätigkeit, „deren Zwecke durch eine wohlorganisirte Aufsicht und thätige Anwendung des Zwangs zu erreichen stehen", und welche namentlich auch die Bürger zur Errichtung polizeilicher Anstalten zu nöthigen hat, immerhin Mitglieder des Magistrats und der Bürgerschaft theilnehmen können, um die Autorität des Polizei-Direktors zu stärken, und die Vexationen zu verhüten, welche von einer schlecht salarirten Dienerschaft zu befürchten seien, sofern nur die Bürger zur Annahme solcher Stellen zu bewegen sein würden.

Demgemäss war die Regierung nach § 166 der Städteordnung unbedingt befugt, in jeder Stadt ohne Rücksicht auf die Grösse derselben, und ohne nach den damaligen Verhältnissen einer Etatbewilligung zu bedürfen, eigne Polizeibehörden anzuordnen; sie hat auch von dieser Befugniss einen ziemlich weitgehenden Gebrauch gemacht, indem sie, wie sich aus einem Schreiben Dohnas an Hardenberg vom 16. Juni 1810 ergiebt, nicht bloss in Berlin und in den damaligen Provinzial-Hauptstädten Königsberg, Stettin und Breslau, sondern auch in den bedeutendern Mittelstädten, wie Memel und Elbing; Potsdam, Frankfurt, Brandenburg und Landsberg; Stargard, Colberg, Anclam, Demmin und Stolpe; Brieg, Neisse, Schweidnitz, Cosel, Liegnitz und Glogau königliche Polizeidirektionen errichtete.

Die Regierung war aber zugleich befugt, die Ausübung der Polizei der Stadtgemeinde zu übertragen, welche dieselbe unweigerlich übernehmen musste. Das kommunale Polizei-Organ war dann aber nicht etwa der Bürgermeister, oder ein sonstiges einzelnes Mitglied des Magistrats, sondern wie nach der hannoverschen Städteordnung der Magistrat als solcher, und zwar ohne dass der Magistrat, wie es in der hannoverschen Städteordnung vorgeschrieben ist, für die

eigentliche Executive eins seiner Mitglieder zu delegiren gehabt hätte. Nur übten die Magistrate in solchem Falle die Polizei lediglich vermöge staatlichen Auftrags aus, und standen bei dieser Geschäftsführung wie die königlichen Polizeidirektionen unter den obern Staatsbehörden; sie wurden in dieser Hinsicht, nach dem eignen Ausdruck der Städteordnung, als Behörden des Staats betrachtet.

Nach der weitern ausdrücklichen Bestimmung des § 167 der Städteordnung lagen die Kosten der Ortspolizeiverwaltung, weil es sich dabei hauptsächlich um die Sicherheit und das Wohl der städtischen Einwohner handelte, im ganzen Umfange, sowohl diejenigen Kosten, welche die Erhaltung des nöthigen Polizeipersonals als auch diejenigen, welche die nach der Disposition der Polizeibehörde erforderlichen Anstalten nothwendig machten, der Stadtgemeinde ob, ganz einerlei ob der Magistrat oder eine andere Behörde die Polizei ausübte; erst der § 10, No. 3 des Allgemeinen Abgaben-Gesetzes vom 30. Mai 1820 hat die Städte von der Unterhaltung der staatsseitig angeordneten Polizeibehörden entbunden.

Endlich ist sogar die Ortspolizeibehörde, und zwar gegen Schrötters Ansicht, in Folge eines Konklusums der General-Konferenz und zwar in einem ziemlich weiten Umfange, zur Kommunal-Aufsichtsbehörde bestellt worden [66].

---

66) Die Aufhebung der städtischen Gerichtsbarkeit ist übrigens nicht ausdrücklich durch die Städteordnung selbst erfolgt, sondern durch das Circular-Reskript vom 16. April 1809. Nach einer Bekanntmachung des Kammergerichts vom 26. Oktober 1810 sollten hinfort sämmtliche Stadtgerichte sich der Benennung königlicher Gerichte bedienen, und einen Adler in ihrem Siegel führen; vgl. v. Rönne, Die preussischen Städteordnungen etc. S. 500.

## 2. DAS STÄDTISCHE BÜRGERRECHT.

Wie nach dem Landrecht, so scheidet sich auch nach der Städteordnung die städtische Einwohnerschaft in die beiden Kategorien der Bürger und der Schutzverwandten.

Nach beiden Gesetzgebungen war zwar das Bürgerrecht von einer besondern Verleihung durch die städtischen Behörden abhängig, indessen durfte dasselbe nach dem Landrecht Niemandem, welcher hinlängliche Fähigkeit zum Betriebe eines städtischen Gewerbes besass (Th. II, Titel 8, § 17), nach der Städteordnung Niemandem, welcher in der Stadt sich häuslich niedergelassen hatte, und von unbescholtenem Wandel war (§ 17), versagt werden.

Von diesem leichten Erwerbe des Bürgerrechts war jedoch in landrechtlicher Zeit wenig Gebrauch gemacht worden, weil die Wirkungen desselben sich damals, abgesehen von den geringen Befugnissen bei der städtischen Verwaltung, auf die Befugniss zu bürgerlichen Gewerben beschränkten. Es wird in der That selten vorgekommen sein, dass Jemand ausserhalb des Kreises Derjenigen, die hiernach zur Gewinnung des Bürgerrechts verpflichtet waren, dasselbe erwarb; Zunftthum und Bürgerthum fielen zusammen; für die übrigen Einwohner der Stadt hatte das Bürgerrecht keinen rechten Inhalt. Es war nun allerdings schon bei der Redaktion des Landrechts lebhaft darüber debattirt worden, ob nicht auch der Erwerb städtischer Grundstücke von der Gewinnung des Bürgerrechts abhängig zu machen sei; insbesondere war das der Standpunkt des ersten Entwurfs gewesen; die Monita hatten aber darauf hingewiesen, dass es nur wenige Städte gebe, wo vermöge besonderer Statuten Derjenige, der Grundstücke erwerbe, zugleich städtischer Bürger sein müsse; nur auf

bürgerliche Nahrung komme es an; sonst werde auch der Besitz städtischer Grundstücke zu sehr erschwert. Demgemäss hatte auch Suarez bei der Revisio Monitorum (Mat. Bd. 12, Fol. 169. 265), dafür gehalten, dass nur für den Betrieb eines städtischen Gewerbes die Erwerbung des Bürgerrechts die Voraussetzung sei. Da übrigens das Landrecht doch nur den vorhandenen Durchschnittszustand wieder gab, und selbst nur als subsidiäre Norm diente, so kam es schon damals vor, dass in vielen Städten auf Grund der bestehenden Statuten und Reglements die Bürgerschaft nicht bloss aus den Gewerbtreibenden, sondern auch aus den Grundbesitzern bestand, wie Solches namentlich v. Bassewitz als den regelmässigen Zustand in den kurmärkischen Städten bezeichnet[67]).

Die Entwürfe der Städteordnung sprachen sich nun sämmtlich in dem Sinne einer Erweiterung der Bürgerrechts-Wirkungen aus. Der § 15 der Städteordnung rechnet denn auch zu denselben nicht nur die Befugniss, städtische Gewerbe zu betreiben, sondern auch die Befugniss Grundstücke im Polizeibezirke der Stadt zu besitzen. Dadurch wurde also der Kreis Derjenigen, welche das Bürgerrecht nothwendig erwerben mussten, in Etwas vergrössert; und zwar um so mehr, als der § 23 der Städteordnung vorschrieb, dass Diejenigen, welche bis jetzt zum Bürgerthum

67) v. Bassewitz, I, 30. Das war auch z. B. der Zustand in Halle; das Bürgerrecht war die Voraussetzung für den Betrieb einer bürgerlichen Nahrung und für den Kauf von Grundstücken; das Bürgerrecht konnte Jeder erlangen, dessen Gesuch von zwei Bürgern auf der Rathsstube mündlich unterstützt wurde, ein Fremder musste dabei seinen Geburtsbrief und eine Kundschaft seines Verhaltens von seiner vorigen Obrigkeit aufweisen, die Gebühren waren gering; vgl. Dreyhaupt, Th. II (1750) S. 401; auch Fischer, Lehrbegriff II, 659, der namentlich darauf hinweist, dass das Bürgerwerden in Norddeutschland schon damals viel leichter gewesen sei, als in Süddeutschland.

gehörige städtische Gewerbe betrieben, oder Grundstücke in einer Stadt erworben haben sollten, ohne das Bürgerrecht besessen zu haben, letzteres sogleich nachsuchen und erlangen, oder das betriebene Gewerbe niederlegen und das erworbene Grundstück veräussern müssten. Wegen dieser wesentlich privatrechtlichen Wirkungen des Bürgerrechts konnte übrigens der § 18 der Städteordnung nicht umhin die Gewinnung desselben auch den Frauen, wenigstens den unverheiratheten Frauen zuzugestehn, die sonst gewerbs- und besitzunfähig gewesen sein würden, während ihnen das Stimmrecht im Gegensatz zu den meisten Entwürfen, die nur die Ausübung desselben an eine Stellvertretung binden wollten, ausdrücklich abgesprochen wurde. Dabei versteht es sich endlich von selbst, dass weder nach dem Landrecht noch nach der Städteordnung der Erwerb des Bürgerrechts für sich allein die Befugniss zum Gewerbebetriebe ertheilte, diese hing vielmehr noch ausserdem von der Genehmigung der Zünfte, des Magistrats, oder der Staatsbehörde, je nach der Art des zu betreibenden Gewerbes, ab.

Die Bürger unterscheiden sich nun aber von dem Schutzverwandten nicht bloss durch Gewerbs- und Besitzfähigkeit, sondern auch dadurch, dass sie allein einen Antheil am Bürgervermögen hatten, und dass ihnen in erster Linie die Tragung der städtischen Lasten oblag, insbesondere aber dadurch, dass ihnen ausschliesslich das Stimmrecht in städtischen Angelegenheiten zustand.

Was indessen dieses städtische Stimmrecht betrifft, so schied sich mit Rücksicht darauf die Bürgerschaft nochmals in zwei Kategorien. In früherer Zeit scheint zwar die Ausübung der politischen Bürgerrechte im Allgemeinen ein blosser Annex der privatrechtlichen Befugnisse gewesen zu sein, indem sämmtliche Bürger ohne Weiteres berechtigt

waren, die damals allerdings wenig ins Gewicht fallenden Stimm- und Wahlrechte geltend zu machen. Indessen hat es doch auch schon zu jener Zeit einen Unterschied von Klein- und Grossbürgerthum gegeben, wie aus der Städteordnung selbst hervorgeht, welche diese Unterschiede ausdrücklich abschaffte; ganz abgesehen davon, dass die Abtheilung der Bürgerschaft in mehrere Ordnungen von selbst zu einer Abstufung in den politischen Bürgerrechten führte. Bei den Berathungen über die Städteordnung hat man in dieser Hinsicht geschwankt; vor Allen Stein selbst, der im Juni 1807 nur die mit Häusern und Eigenthum angesessenen Bürger zur Wahl des Magistrats zulassen wollte, während er am 17. Juli 1808 keinen Grund absah, warum nicht Jeder, der in einer Stadt wirklich domicilire, auch am städtischen Wesen Theil nehmen solle; weshalb ihm die Bestimmungen des Freyschen Entwurfs zu ängstlich ausgewählt zu sein schienen. Der Königsberger Entwurf hatte nur die Angesessenen, der Brandsche die Grundbesitzer und die Kaufleute, der Freysche endlich, mit dem die Morgenbesserschen Bemerkungen ziemlich übereinstimmen, die Grundbesitzer und diejenigen Gewerbtreibenden, welche entweder einen gewissen Ertrag nachweisen oder welche das Bürgerrecht bisher schon besessen hatten, für stimmfähig erklärt. Die Städteordnung selbst schloss dann im § 74 diejenigen unangesessenen Bürger von dem Stimmrecht aus, deren reines Einkommen in grossen Städten nicht 200 Thlr., in mittlern und kleinen Städten nicht 150 Thlr. jährlich beträgt, indem sie im § 79 vorschrieb, dass in der Bürgerrolle in einer besondern Kolonne bemerkt werden müsse, ob der Bürger stimmfähig sei oder nicht.

Es ist wohl kaum einem Zweifel unterworfen, dass die Städteordnung von 1808 in diesen Bestimmungen über das städtische Bürgerrecht wenig glücklich gewesen ist, indem sie

sich in dieser Beziehung allzusehr an den bestehenden Zustand anschloss.

Es war die Befugniss zum Erwerb des Bürgerrechts zu weit, die Verpflichtung zu dem Erwerbe desselben zu eng bemessen. Denn dasselbe musste auf Verlangen einem Jeden ertheilt werden, der bis dahin einen unbescholtenen Wandel geführt hatte, d. h. nicht zu schweren Strafen verurtheilt war, während es an jeder Handhabe fehlte, die zahlreichen Klassen städtischer Einwohner, welche weder ein Haus besassen, noch ein Gewerbe betrieben, die Capitalisten, Staatsdiener u. s. w. zu nöthigen, dem Bürgerverbande beizutreten. Die Bildung der städtischen Bürgerschaft beruhte mithin grossentheils nicht auf Gesetz, sondern auf subjektivem Belieben.

Ebenso war die Begrenzung des politischen Bürgerrechts im Verhältniss zum Bürgerrechte überhaupt gleichzeitig zu eng und zu weit; sie war zu eng insofern, als manche Handwerker, welche städtische Lasten zu tragen hatten, von allen städtischen Rechten ausgeschlossen waren, sie war zu weit insofern, als jeder noch so verschuldete Besitzer einer noch so unbedeutenden Lehmhütte das Stimmrecht besass, und ausserdem der Census, selbst für die damaligen Vermögensverhältnisse, so niedrig bemessen war, dass er seinen Zweck des wirksamen Ausschlusses einer erheblichen Kategorie gänzlich verfehlte; wenigstens kommen die Schriftsteller und die Provinzial-Landtage in den zwanziger Jahren darin überein, dass ein Einkommen von 200 Thaler resp. 150 Thaler für die Unterhaltung einer Tagelöhnerfamilie eben hinreichend sei.

Dazu gesellen sich nun noch die ganz ausserordentlichen Unbequemlichkeiten, die sich in der Praxis alsbald daraus ergaben, dass das Bürgerrecht die Voraussetzung für den

Erwerb von Grundeigenthum bildete, so dass die Gerichte sich vor der Berichtigung des Besitztitels den Erwerb des Bürgerrechts nachweisen lassen mussten, einerlei ob der Erwerb des Grundeigenthums auf einer Handlung unter Lebenden, oder auf Testament oder auf Intestaterbfolge beruhte. Es entstanden daraus beim Grunderwerbe und beim Gewerbebetriebe von Minderjährigen, von Frauen und von juristischen Personen die grössten Schwierigkeiten. Was namentlich die Verpflichtung der grundbesitzenden und gewerbtreibenden Frauen zur Erlangung des Bürgerrechts betrifft, so nahm man schliesslich an, dass die Ehefrauen von Bürgern desselben nicht bedürften, weder wenn sie auf ihren Namen Grundstücke erwerben, noch wenn sie ein eigenes Gewerbe betreiben wollten, indem in solchem Falle nur der Nachweis erforderlich sei, dass der Mann das Bürgerrecht erworben habe, weil die Frau an den Rechten des Mannes Theil nehme; dass dasselbe von Bürgerwittwen und geschiedenen aber nicht ausdrücklich für den schuldigen Theil erklärten Bürgerfrauen gelte, die, so lange sie sich nicht wieder verheiratheten, eben sowohl für den Besitz der aus der Masse auf sie gekommenen Grundstücke, und für die Fortsetzung des Gewerbes, als auch für den Neuerwerb von Grundstücken und für den Beginn eines Gewerbebetriebs legitimirt erschienen; dass aber endlich unverheirathete Frauen, sowie Frauen von Nichtbürgern in den gegebenen Fällen verpflichtet seien, das Bürgerrecht zu erwerben, etwa wenn sie auf eigene Rechnung in ihrer Wohnung das Gewerbe von Schneiderinnen beginnen wollten; wobei noch die Schwierigkeit bestand, dass der § 18 der Städteordnung streng genommen nur den unverheiratheten Frauen das Bürgerwerden gestattete.

Auch beim gemeinschaftlichen und oft nur vorüberge-

henden Besitze mehrerer Erben kam die Bestimmung der Städteordnung mit dem natürlichen Rechts- und Billigkeitsgefühl in die schwerste Kollision; es sind Fälle vorgekommen, dass die Bürgerrechtsgelder mehr betragen haben, als der Werth eines durch Erbschaft an Mehrere gelangten Grundstücks, von denen keiner die Mittel besass, die Andern abzufinden.

Endlich waren auch beim Verluste des Bürgerrechtes, welches wiederum den Verlust des Grundbesitzes nach sich zog, die Folgen oft ganz empfindliche. Es sind Fälle vorgekommen, dass wegen eines ganz geringen Vergehens, welches die Absetzung keines Beamten nach sich gezogen haben würde, Subhastationen von Häusern stattgefunden haben, während der Betreffende berechtigt war, sich mit dem Erlöse ein Rittergut zu erstehen.

Es ist demgemäss auch bereits durch die Verordnung vom 25. August 1822 und durch die auf derselben fussende Zusammenstellung vom 4. Juni 1832 bestimmt worden, dass die Versagung des nachgesuchten Bürgerrechts und die Ausschliessung von dem schon gewonnenen nur die Ausschliessung von den Wahlrechten zur Folge haben, dagegen auf Grundbesitz und Gewerbebetrieb ohne Einfluss sein solle. Seitdem hatten zwar noch immer alle Grundbesitzer und Gewerbtreibende die Verpflichtung, das Bürgerrecht nachzusuchen; dasselbe bestand aber hinfort nicht mehr in der Befugniss, Grundstücke zu besitzen und Gewerbe zu betreiben, da diese Befugnisse nunmehr auch ohne Bürgerrecht Seitens blosser Schutzverwandten ausgeübt werden konnten [68]).

Namentlich Stein erkannte das Fehlsame jener Bestimmungen in späterer Zeit vollständig an. Es heisst in

---

68) v. Rönne a. a. O. S. 125 ff.

dieser Beziehung in dem Aufsatze über die Städteordnung aus dem Jahre 1826: „Das Haupt-Moment in der Gemeinde-Verfassung ist eine tüchtige, religiös-sittliche, arbeitssame und arbeitsfähige Bürgerschaft; alle Municipal-Einrichtungen sind kraftlos, wenn die Mehrzahl der Gemeinde aus einem rohen, verarmten Pöbel besteht; daher sind richtige Vorschriften über Ertheilung des Bürgerrechts der Grundstein des ganzen Gebäudes der Städteordnung. Das Bürgerrecht soll nach § 17 der Städteordnung Jedem ertheilt werden, der einen unbescholtenen Wandel geführt und sich redlich genährt hat; unter bescholtenem Wandel versteht man nach § 20 Verbrechen, so dreijährige Zuchthausstrafe zur Folge haben. Diese Bestimmung ist aber im grellsten Widerspruch mit dem Geist der Städteordnung, sie soll den Gemeingeist, den Bürgersinn beleben; es sinkt aber durch die ohnbedingte Zulassung aller Nichtverbrecher zum Bürgerstande sein moralischer, intellektueller und ökonomischer Zustand, und es entsteht der Widerspruch, dass man dem bürgerlichen Leben eine freiere Bewegung giebt, während dem man den Bürger verunedelt und zum Gebrauch seiner Rechte unfähig macht. Diese unglücklichen Folgen der Entwürdigung des Bürgerstandes beklagen die kurmärkischen, preussischen, pommerschen Landstände. Die Aufnahme zum Bürger muss, wenn man anders den Geist des Gesetzes aufrecht erhalten will, abhängig gemacht werden von dem Urtheil der Bürgerschaft, dem Besitz eines gewissen Vermögens, von der Gewerbfähigkeit und Sittlichkeit. Die Gemeinde hat das grösste Interesse bei der Annahme eines neuen Mitglieds; von seiner Sittlichkeit, seinem Vermögen öffentliche Lasten zu tragen, hängt seine Tüchtigkeit zu einem würdigen Gemeindemann ab, und ist die Verwandlung der Mehrheit der Bürgerschaft in eine Masse rohen Pöbels ein grosses Uebel, hier

führe man statt der Städteordnung eine strenge Polizeiordnung ein, bestelle statt der Stadtverordneten Polizeidiener und Büttels und hole sich die Data zu einer neuen Städteordnung von Botany-Bay" [69]).

In dem Schreiben an Schuckmann vom 15. März 1829 sprach er sich dann namentlich noch dagegen aus, dass das aktive und passive Wahlrecht allein von Gewerbe und Grundeigenthum abhängig gemacht, und der Intelligenz keine angemessene Stelle eingeräumt sei; die Regierung befinde sich bei dem Monopol, das sie dem materiellen Eigenthum gegeben habe, mit sich selbst in Widerspruch, indem sie bestrebt sei, durch kostbare Anstalten und Anstrengungen aller Art wissenschaftliche Bildung in der Nation zu verbreiten, und doch auf der andern Seite den Gebildeten den Weg zum öffentlichen Leben erschwere; man dürfe nicht das Grundeigenthum und den Erwerb vergöttern [70]). Und ganz ähnlich heisst es in dem Schreiben an Rochow vom 24. Februar 1827, es müsse der Eintritt der Intelligenz in die Stadtverordneten-Versammlungen erleichtert werden, da mit der ungebildeten Materie nichts auszurichten sei, und sie doch nur von einem Dritten geleitet werde, der, bei ihrer natürlichen Abneigung und gewöhnlichem Neid gegen die oberen Stände, auch gewöhnlich ein subalterner Intriguant sei [71]).

Die spätere Zeit hat sich dann auch von der geschichtlichen Grundlage, an welcher die Städteordnung von 1808 noch in übertriebener Weise festgehalten hatte, immer mehr entfernt, es ist nämlich einerseits nahezu eine völlige Identität von Einwohnerschaft und Bürgerschaft herbeigeführt,

---

69) Pertz VI, 320.
70) Pertz VI, Beilagen S. 248 ff.
71) Pertz, Denkschriften S. 243.

andererseits aber das Bürgerrecht lediglich auf öffentlichrechtliche Wirkungen beschränkt worden.

Diese Beschränkung war bereits das Werk der Städteordnung von 1831; danach waren alle Einwohner zu Grundbesitz und Gewerben gleich fähig; Beides war völlig unabhängig von dem Erwerbe des Bürgerrechts; das Bürgerrecht bestand vielmehr lediglich in dem Stimmrecht bei den Wahlen; der Begriff der Schutzverwandten war also ein ganz anderer geworden. Dagegen bemühete sich die Städteordnung von 1831 noch, den Erwerb dieses nunmehr zu einem rein politischen Rechte gewordenen Bürgerrechts in ähnlicher Weise wie nach der Städteordnung von 1808 auf einen engern Kreis zu beschränken. Während nämlich nach der Städteordnung von 1808 das Stimmrecht abhängig gewesen war von irgend welchem Grundbesitz oder von einem Einkommen von 200 Thlr. resp. 150 Thlr., so verordnete nunmehr die Städteordnung von 1831, dass das zum Erwerbe des Bürgerrechts erforderliche Vermögen entweder in einem städtischen Grundstücke von 300 Thlr., in grossen Städten von 1000 Thlr. Werth, oder in dem Ertrage eines städtischen Gewerbes von 300—600 Thlr., oder in einem sonstigen Einkommen von 400—1000 Thlr. bestehen müsse, dass aber die Wählbarkeit zu städtischen Aemtern von einem höhern Census abhängig sei. Diejenigen städtischen Einwohner, welche unter jenem Aktiv-Census blieben, waren Schutzgenossen, hatten aber als solche genau dieselben Rechte, wie nach der Städteordnung von 1808 die nicht stimmfähigen Bürger.

Die jetzige Städteordnung hat diesen Census stark ermässigt, indem irgend welcher Hausbesitz und irgend welcher Gewerbebetrieb, in grossen Städten mit wenigstens zwei Gehülfen, im Uebrigen ein geringes Einkommen genügt. Das ursprüngliche Verhältniss, wonach Jemand Bürger sein musste,

um zum Hausbesitze und zum Gewerbebetriebe zugelassen zu werden, hat sich also geradezu umgekehrt; man wird Bürger, wenn man Häuser besitzt oder Gewerbe betreibt. Ja die Reichs-Gewerbe-Ordnung hat sogar in Widerspruch mit der Städteordnung vorgeschrieben, dass die Verpflichtung zur Gewinnung des Bürgerrechts für die Gewerbtreibenden erst nach Ablauf von drei Jahren, und dann unter Befreiung von dem Bürgerrechtsgelde eintreten solle, sofern nicht etwa in der Zwischenzeit einer der sonstigen Rechtsgründe, welche den Bürgerrechts-Erwerb von selbst herbeiführen, eingetreten ist. Mithin bildet der Gewerbebetrieb heutzutage sogar einen Grund, das Bürgerrecht nicht zu erwerben. Die Gewerbe freiheit, das Recht des Individuums hat immer entschiedener das Uebergewicht gewonnen gegenüber den Rücksichten auf das Recht der Verbände, auf die Festigkeit der städtischen Verfassung.

Die jetzige Städteordnung hat ausserdem das städtische Bürgerrecht durch die Einführung des Dreiklassensystems nach den Steuerleistungen abgestuft; des Dreiklassensystems, welches zuerst auf kommunalen Boden, in der rheinischen Gemeinde-Ordnung vom 23. Juli 1845 zur Anwendung gekommen ist, und welches dann, nachdem es auch für die Landtagswahlen auf Grund der Verordnung vom 30. Mai 1849 maassgebend geworden war, in die Gemeindeordnung vom 11. März 1850 Eingang gefunden hatte.

## 3. DIE STADTVERORDNETEN.

Nach dem Brandschen Plane erschien die Repräsentation der Bürgerschaft noch gewissermassen als die Ausnahme, da in allen Städten unter 6000 Einwohnern das Bürgerrecht in der Versammlung aller Mitglieder geübt werden, in den

„auf die Stellvertretung gewiesenen Städten“ aber die Repräsentation eine unverhältnissmässig zahlreiche sein sollte. Frey wollte die allgemeinen Bürgerversammlungen wenigstens in den Städten unter 100 Bürgern zulassen. Indessen gerade gegen diese Bestimmung des Freyschen Aufsatzes hatte sich Buck in seinem Gutachten ausgesprochen; wenn in solchen Städten jedes noch so unbedeutende Geschäft mit der ganzen Bürgerschaft abgemacht werden müsse, so würde der Geschäftsbetrieb hier schwieriger sein, als in grossen Städten, wo der besser besetzte Magistrat nur mit 30 bis 40 Repräsentanten zu thun habe.

Auch die Städteordnung ging noch davon aus, dass eigentlich allgemeine Bürgerversammlungen die normale Einrichtung sein würden, sie richtete aber trotzdem für alle Arten von Städten und alle Arten von Angelegenheiten mit gänzlichem Ausschluss von Bürgerversammlungen eine Repräsentativ-Verfassung ein. Schrötter hatte bei Uebersendung des Konstitutions-Entwurfs gemeint, dass die Angelegenheiten jeder Stadtgemeinde von einer Repräsentanten-Versammlung sicher mit mehr Ordnung betrieben würden; es werde überdies nur wenige Städte geben, die nicht 100 stimmfähige Bürger hätten. Die §§ 67—69 der Städteordnung lauten demgemäss folgendermassen: „Von allen nach Inhalt dieser Ordnung der Stadtgemeinde beigelegten oder derselben sonst zustehenden Rechten wird einzig und allein die Befugniss der Stadtverordneten-Wahl von der Stadtgemeinde in der Gesammtheit ausgeübt. Alle übrige innere sowohl als äussere Angelegenheiten der Stadtgemeinde werden durch Berathschlagungen und Beschlüsse ihrer erwählten Stadtverordneten angeordnet, es mögen diese Angelegenheiten die Stadtgemeinde als eine moralische Person betrachtet, oder die Mitglieder derselben als solche betreffen. Die Ver-

tretung der Stadtgemeinde oder Bürgerschaft durch Stadtverordnete ist nothwendig, weil jene aus zu vielen Mitgliedern besteht, als dass ihre Stimmen über öffentliche Angelegenheiten jedesmal einzeln vernommen werden könnten.“ Die Städteordnung begnügte sich also mit der Feststellung des theoretischen Gedankens, ohne davon praktischen Gebrauch zu machen. Es ist immerhin charakteristisch, dass dasjenige Gesetz, welches im Eingange ausdrücklich als seinen Zweck bezeichnet, der Bürgerschaft eine thätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen, in ganz richtiger Erkenntniss der Sachlage, mit den allgemeinen Bürgerversammlungen zuerst gebrochen hat.

Der zweite wichtige Fortschritt der Städteordnung ist dann der, dass die Bildung der Repräsentanten-Versammlung nicht mehr nach Ordnungen, Zünften und Korporationen erfolgte, sondern dass die Bürgerschaft als eine Einheit betrachtet wurde, welche nur aus äusseren Zweckmässigkeitsgründen sich behufs der Wahlen in Distrikte theilte.

Endlich wurde auch der bisherige privatrechtliche Standpunkt der Bevollmächtigung verlassen und eine völlige Unabhängigkeit der gewählten Repräsentanten von den Wählern hergestellt. Die §§ 108 und 110 der Städteordnung lauten demgemäss folgendermassen: „Die Stadtverordneten erhalten durch ihre Wahl die unbeschränkte Vollmacht, in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens der Stadt die Bürgergemeinde zu vertreten, sämmtliche Gemeinde-Angelegenheiten für sie zu besorgen und in Betreff des gemeinschaftlichen Vermögens, der Rechte und der Verbindlichkeiten der Stadt und der Bürgerschaft Namens derselben verbindende Erklärungen abzugeben. Die Stadtverordneten sind berechtigt, alle diese Angelegenheiten ohne Rücksprache mit der Gemeinde abzumachen, es mögen solche nach den

bestehenden Gesetzen bei den Korporationen von der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder oder jedes einzelnen Mitgliedes abhängen. Sie bedürfen dazu weder einer besonderen Instruktion oder Vollmacht der Bürgerschaft, noch sind sie verpflichtet, derselben über ihre Beschlüsse Rechenschaft zu geben. Das Gesetz und ihre Wahl sind ihre Vollmacht, ihre Ueberzeugung und ihre Ansicht vom gemeinen Besten der Stadt ihre Instruktion, ihr Gewissen aber die Behörde, der sie deshalb Rechenschaft zu geben haben. Sie sind im vollsten Sinne Vertreter der ganzen Bürgerschaft, mithin sowenig Vertreter des einzelnen Bezirks, der sie gewählt hat, noch einer Korporation, Zunft etc., zu der sie zufällig gehören.“

Die Wahlhandlung selbst erfolgte durch geheime Stimmgebung vermittelst Stimmzettel, weil, wie das Schreiben Schrötters vom 9. September sagt, „der Einfluss der reichen Bürger wirklich so gross ist, dass eine freimüthige Wahl von jedem Einzelnen nur dann stattfinden wird, wenn er unentdeckt seine Stimme für oder gegen den Kandidaten abgeben kann.“ Und zwar stand es, ganz in der bereits von Frey vorgeschlagenen Weise, jedem stimmfähigen Bürger frei, einen Kandidaten laut vorzuschlagen und kurz zu bemerken, was zu dessen Empfehlung diente; über diese Wahlkandidaten wurden dann die Stimmen der Reihe nach gesammelt; jedes Mitglied erhielt ein weisses und ein schwarzes Zeichen, wovon jenes für, dieses wider den Kandidaten galt; es ging alsdann ein verdecktes Gefäss herum, in welches von Jedem eins dieser Zeichen geworfen wurde, das zweite Zeichen musste Jeder in ein anderes verdecktes Gefäss zurücklegen; das erstere Gefäss wurde von dem Wahlaufseher vor der Versammlung eröffnet; wer dann die Stimmenmehrheit für sich hatte, galt als gewählt.

In späterer Zeit hat sich Stein nicht bloss gegen die direkte Wahl erklärt, sondern er wollte auch die Bürgerschaften der kleinen Städte an eine vom Magistrat aufzustellende Wahlliste binden. Er fand aber überhaupt, dass das Wählen nach Klassen den Vorzug vor dem Wählen nach Bezirken habe, indem die Identität der Erziehung, des Berufs und des Lebenszwecks mannigfaltige Berührungen, Uebereinstimmung in Ansichten und Interessen gäbe, welche aus dem Zusammenwohnen in Stadtvierteln, selbst in Häusern nicht entständen. „Ich stimme,“ heisst es, „dem Herrn Geheimen Staatsrath Niebuhr bei, dass das Wählen nach Klassen, nach identischen Beschäftigungen besser ist, als nach Bezirken, und halte die Wiederherstellung der Zünfte und Gewerbsverbindungen für durchaus nöthig.“ Oder ein anderes Mal: „Das Bürgerthum wird schöner erblühen aus Zünften, die durch gemeinschaftliches Gewerbe, Lebensweise, Erziehung, Meisterehre und Gesellengeist gebunden sind, als aus der topographischen Eintheilung nach Stadtvierteln, wo Nachbar neben Nachbaren vereinzelt steht, und wo Alle durch den Egoismus Aller auseinander gehalten werden“ [72]).

Die Städteordnung von 1831 hat bekanntlich dem Statut überlassen, ob der Bezirkseintheilung eine andere Eintheilung nach Berufsklassen beizuordnen, oder an ihre Stelle zu setzen sei (§ 62).

## 4. DER MAGISTRAT.

In der Nassauer Denkschrift hatte Stein nicht bloss gegen die Kooptation, sondern auch gegen die Besoldung und gegen die Lebenslänglichkeit der Magistrats-Mitglieder

---

72) Pertz VI, 317 f. 324. 335; Pertz, Denkschriften S. 225.

sich erklärt, und einen von der ansässigen Bürgerschaft auf sechs Jahre gewählten, in der Hauptsache unbesoldeten Magistrat verlangt.

Mit der Wahl des Magistrats durch die Bürgerschaft resp. die Stadtverordneten an Stelle der bisherigen Kooptation war man im Prinzip allseitig einverstanden. Ueber die Modalitäten dieser Wahl sind aber verschiedene Ansichten hervorgetreten. Stein selbst hatte in der Nassauer Denkschrift den Gedanken hingeworfen, in allen Städten über 3000 Seelen der Bürgerschaft hinsichtlich der Stadtdirektoren lediglich ein Vorschlagsrecht von drei Kandidaten zu geben, aus denen der Staat einen zu ernennen habe. Brand wollte die Wahl auf Vorschlag der Stadtverordneten durch den Magistrat vornehmen lassen. Frey unterschied zwischen kleinen, mittleren und grossen Städten, und ausserdem zwischen Bürgermeistern und sonstigen Magistratsmitgliedern; in den kleinen Städten sollte die gesammte Bürgerschaft, die eben wegen ihrer geringen Zahl keine Repräsentanten hatte, die übrigen Mitglieder ganz frei, die Bürgermeister aber aus drei vom Magistrate vorgeschlagenen Kandidaten, unter denen aber nur einer aus der Mitte des Magistrats sein durfte, wählen; in den mittleren Städten sollte die Wahl durch die Repräsentanten nach denselben Grundsätzen erfolgen, nur dass der Magistratsvorschlag, im Uebrigen ganz in derselben Weise, nicht bloss auf den Bürgermeister, sondern auch auf den Kämmerer und Syndicus sich erstreckte; in den grossen Städten endlich sollten sämmtliche besoldeten Magistrats-Mitglieder auf Vorschlag des Magistrats von den Repräsentanten gewählt werden, die Wahl des Stadtpräsidenten aber dem Magistrate zustehen, und zwar aus sechs zur Hälfte von den Repräsentanten, zur Hälfte von den Provinzialbehörden vorgeschlagenen Kandi-

daten. Dazu hatte Stein bloss bemerkt, es sei nicht einzusehen, warum die Wahlen der besoldeten Stadträthe durch ein Vorschlagrecht des Magistrats beschränkt werden sollten; in den grossen Städten — über 10 000 Einwohner — habe jedoch der Staat den Bürgermeister und Stadtpräsidenten einzusetzen. Morgenbesser wollte auch in grossen Städten die Wahl der Bürgermeister der Bürgerschaft überlassen, aber unter der Einschränkung, dass die Kandidatenliste vorher eingereicht und höheren oder höchsten Orts bestimmt werde, wer nicht gewählt werden dürfe. Endlich hat dann die Städteordnung selbst §§ 152 ff. angeordnet, dass sämmtliche Magistrats-Mitglieder mit Ausnahme der Oberbürgermeister der grossen Städte von den Stadtverordneten gewählt und von der Provinzialbehörde bestätigt werden, dass aber die Oberbürgermeister der grossen Städte aus drei von den Stadtverordneten präsentirten Kandidaten vom Könige zu ernennen seien.

In der Nassauer Denkschrift hatte Stein nur dem Stadt-Direktor und dem Rendanten eine Besoldung gewähren wollen, und noch in dem Schreiben an Schrötter vom 27. Juni hervorgehoben, dass bei der Organisation so wenig als möglich auf besoldete Diener gerechnet werden dürfe. Als nun Frey in seinem ersten Aufsatze vorschlug, dass in kleinen Städten zwar nur der Bürgermeister und Rendant (Kämmerer), in mittleren ausser diesen beiden auch noch der Syndikus, in grossen aber nicht bloss der Stadtpräsident und Syndikus, sondern auch drei technische und zwei gelehrte Stadträthe zu besolden seien, der Stadtpräsident mit 3000 Thlr. und freier Equipage, die Stadträthe mit 1200 bis 1500 Thlr., so war Stein mit diesen Vorschlägen nicht durchweg einverstanden. Da wo Frey auszuführen sucht, dass die Bürgermeister in mittleren Städten kein Gewerbe neben-

her betreiben dürften, bemerkt Stein: „Ich sehe gar nicht ab, warum der Bürgermeister kein Gewerbe treiben soll, und warum ein grosser Kaufmann oder Fabrikant nicht sollte Bürgermeister werden können“; und da, wo Frey auszuführen sucht, dass in grossen Städten der Präsident sehr ansehnlich, die übrigen besoldeten Mitglieder sehr anständig besoldet werden müssten, damit ausgezeichnete Männer diese Posten amtiren könnten, und ohne alles Nebengewerbe über Nahrungssorgen erhoben seien, bemerkt Stein: „Was von den Besoldungen angeführt ist, scheint mir nicht richtig; ausgezeichnete Männer müssen die Posten aus Liebe zum gemeinen Besten suchen“; er war auch noch 1826 der Ansicht, dass das Gemeinwesen selbst einer mittleren Stadt nicht von dem Umfange sei, um die ganze Kraft eines Bürgermeisters in Anspruch zu nehmen. Die Städteordnung hat sich jedoch auf diesem Punkte nicht der Steinschen, sondern der Freyschen Anschauung angeschlossen; sie geht zwar von dem allgemeinen Grundsatze aus, dass jeder mit Gemeinsinn erfüllte Bürger auch ohne Vortheil für seine Person das Amt eines Magistrats-Mitgliedes gern übernehmen werde, und dass daher zur Verminderung der Administrationskosten nur diejenigen Magistrats-Mitglieder für ihre Amtsführung entschädigt werden könnten, welche ihre Zeit derselben ganz zu widmen hätten; indessen ist doch die Zahl der besoldeten Mitglieder für die einzelnen Klassen der Städte genau nach den Freyschen Vorschlägen bestimmt worden; die Zahl dieser besoldeten Mitglieder wurde sogar im letzten Augenblicke, nach der beschlossenen Ausdehnung der Städteordnung auf den ganzen Staat, mit Rücksicht darauf, dass dieselbe nunmehr auf einige besonders grosse Städte Anwendung fand, insofern erhöht, als den Stadtverordneten unter Genehmigung der Provinzial-Behörden

freigegeben wurde, auch eine grössere Anzahl besoldeter Magistrats-Mitglieder anzusetzen (§§ 141—145).

In der Nassauer Denkschrift hatte Stein eine periodische Neuwahl aller Magistrats-Mitglieder alle sechs Jahre, nach dem Konzept sogar alle drei Jahre verlangt, nur der Rendant sollte auf Lebenszeit gewählt werden; und auch in dem Schreiben an Schrötter vom 27. Juni hatte er sich für einen nur auf gewisse Jahre gewählten Magistrat mit ein Paar permanenten Officianten, den Sekretär und Kämmerer, beide in einer Person vereint oder getrennt, erklärt. Frey ging hinsichtlich der kleinen Städte darauf ohne Weiteres ein, indem nur der Rendant permanent sein, die übrigen Magistrats-Mitglieder aber mit Einschluss des Bürgermeisters alle drei Jahre von Neuem gewählt werden sollten; hinsichtlich der mittleren und grossen Städte glaubte er aber zwischen den besoldeten und unbesoldeten Mitgliedern unterscheiden und für jene die Lebenslänglichkeit in Anspruch nehmen zu müssen, während er für diese die periodische Neuwahl unbedenklich empfahl; der Wechsel dieser Raths-Mitglieder, heisst es, werde den Vortheil haben, dass mehrere Bürger mit der Administration bekannt würden, dass Missgriffe in der Wahl nach einem mässigen Zeitraum ohne Aufsehn verbessert werden könnten, und dass die Rathsverwandten ein Interesse daran hätten, das Wohlwollen ihrer Mitbürger zu erhalten; groben Ausbrüchen von Familien-Einfluss und Parteigeist stehe die Bestätigung der Provinzial-Behörde entgegen. Dagegen ging Morgenbesser über den Steinschen Standpunkt noch hinaus: „Die Verleihung der Dienste auf Lebenslang scheint überhaupt dem Staate nicht vortheilhaft zu sein. Man setze jeden besoldeten Officianten auf einjährige Aufkündigung und lasse die Bürger bei der alle drei Jahr zu erneuernden Repräsentanten-

wahl auch darüber stimmen, ob einem oder dem andern Officianten der Dienst aufgekündigt werden soll.“ Ein derartiger Radikalismus lag damals in der Luft, er war durch die mangelhafte Dienstführung bei vielen mittlern und untern Beamten sowie dadurch hervorgerufen, dass Dienstentlassungen nur im gerichtlichen, nicht auch im Disciplinarwege möglich waren. Selbst Vincke war von solchen Anwandlungen nicht ganz frei; auch er hatte sich bei Gelegenheit der Darstellung des englischen Friedensrichter-Amts ganz allgemein für Zulässigkeit der diskretionären Absetzbarkeit der Beamten ausgesprochen; sie könnten eine Menge Pflichtwidrigkeiten begehen, ehe sie zur Entsetzung im Wege eines förmlichen Kriminal-Prozesses reif würden; ein Despot werde ohnehin andere Mittel finden, um einen freimüthigen Staatsdiener sich unbeschwerlich zu machen[73]).

Indessen bot die Frage doch auch noch eine andere Seite dar; namentlich das Gutachten von Horn suchte die Lebenslänglichkeit sowohl aus der Natur des öffentlichen Dienstes, als aus der Eigenthümlichkeit städtischer Kommunal-Verhältnisse zu rechtfertigen. Es heisst insbesondere: „Mit dem Augenblicke wo die Bürgerschaft Officianten nicht nur anstellen, sondern auch durch einen Machtspruch absetzen kann, wird dem crimen ambitus, den Ränken und Kabalen Thür und Thor geöffnet sein. Ueberhaupt möchte ich wissen, wie es zu vereinigen sei, während man die Patrimonialgerichtsbarkeit wegen der Dependenz der Justitiarii vom Jurisdictio-

---

73) v. Vincke, Darstellung der innern Verwaltung Grossbritanniens Berlin 1815, 2. Aufl. 1848. S. 16. Die bei Bodelschwingh S. 408 mitgetheilten Auszüge aus einem Aufsatze über die Verhältnisse des Staatsdiensts ergeben jedoch, dass in der Hauptsache nur ein vernünftiges, mit allen Garantien gegen Ungerechtigkeit und Willkür versehenes Disciplinarverfahren verlangt wurde.

nario mit Recht für untauglich erklärt, auf der andern Seite in der Municipal-Verfassung ein ganz gleiches Verhältniss als dem Staatszwecke förderlich anzupreisen. Die Bürgerschaften würden Männern, die ihr Amt mit Achtung für Recht und für das Beste des Ganzen verwalten, ohne dem grossen Haufen zu schmeicheln, dem sie vielleicht oft mit Nachdruck entgegenarbeiten müssten, den Dienst gewiss bei der nächsten Repräsentanten-Versammlung kündigen, und denjenigen schenken, die bei der innigen Ueberzeugung von ihrem Unwerth nur das Bestreben haben, sich eine Pfründe zu sichern, übrigens aber Alles gehn zu lassen, wie es geht.“ In demselben Sinne äusserte sich das Gutachten von Buck. Und Frey in seiner Kritik trat den „Sentiments“ beider vollständig bei. Das war auch die Ansicht von Schrötter. Indessen gehörte gerade diese Bestimmung des Konstitutions-Entwurfs zu denjenigen, gegen welche das General-Departement sich erklärte. In den Gegenbemerkungen vom 12. Oktober suchte dann das ostpreussische Provinzial-Departement nochmals auszuführen, dass die besoldeten Magistrats-Mitglieder Männer sein müssten, die ganz für die Geschäftsführung gebildet seien, und die neben ihren Dienstgeschäften kein bürgerliches Gewerbe treiben könnten. „Ihr Vermögen ist in der Regel auf ihre Bildung verwandt, und sie werden völlig brodlos, wenn die Bürgerschaft sie nach Ablauf der zu bestimmenden Dienstjahre nicht wieder wählt; denn der Anspruch auf das Mitleiden der Stadtgemeinde ist in Absicht des Erfolgs unzuverlässig, und wird bei einem Manne von Charakter keinen hohen Werth haben können. Ist also die Bürgerschaft nicht im Stande, diese Magistrats-Mitglieder so gut zu bezahlen, dass sie zu ihrem Unterhalt nach der vollendeten Dienstzeit sich das nöthige Kapital sammeln können, so lässt sich nicht darauf rechnen, dass vorzügliche

Subjekte zu diesen Stellen sich finden werden. Durch die auf bestimmte Zeit zu beschränkende Ansetzung dieser Magistrats-Mitglieder wird aber überhaupt der Magistrat in ein so abhängiges Verhältniss in Beziehung auf die Bürgerschaft gesetzt, dass er frei zu wirken ausser Stande ist. Die Besorgniss durch den Verlust seiner Stelle brodlos zu werden, muss einen mächtigen Einfluss auf die Handlungsweise haben und würde sicher in diesem Fall ein kriechendes Wesen und stete Kabale erzeugen."

Diese Gründe haben doch ihren Eindruck auf Stein nicht gänzlich verfehlt; er proponirte nunmehr einen Mittelweg, der merkwürdigerweise in der bisherigen Diskussion noch nicht zur Sprache gekommen war; darauf bezieht sich die eine der Bemerkungen auf dem Viertelbogen; es heisst da: „Für den Fall des Abgangs müsste man Pensionen bestimmen, dann würde das leichtsinnige Verwerfen vermieden, und das lästige Behalten gleichfalls." Selbstverständlich ging die General-Konferenz darauf ein. Das Konklusum derselben lautete: „Der in den Gegenbemerkungen ad 22 für die Wahl der § 6. Tit. VI aufgeführten Magistrats-Mitglieder auf Lebenslang angeführten Gründe ungeachtet, sei es bei der Wahl auf 12 Jahre zu belassen, und nur damit sich desto eher tüchtige Männer dazu finden, sie nicht zu sehr von der Laune der Wählenden abhängig werden und diese nicht zu leichtsinnig Veränderungen vornehmen, eine angemessene Pensionirung, im Fall ein solches Mitglied nicht wieder gewählt werde zu bestimmen, und zu dem Ende der Paragraph folgendermaassen zu fassen:

„Von allen in den §§ 3. 4 und 5 bestimmten Magistrats-Mitgliedern werden allein die Syndici in den grossen und mittleren Städten, und die gelehrten Stadträthe nebst dem Stadtrath für das Baufach in den grossen Städten auf 12

Jahr, die übrigen aber nur auf 6 Jahr bestellt, so dass von letztern alljährlich, oder wo die Anzahl dazu zu klein ist, von zwei zu zwei Jahren immer ein Theil ausscheidet und durch neue Mitglieder ersetzt wird. Bei der Bestimmung, dass auch die bemerkten Stellen nicht auf Lebenszeit, sondern nur auf eine Reihe von Jahren gewählt werden, liegt die Absicht zum Grunde, dass es der Bürgerschaft leichter werden solle, eine Veränderung im Fall der Unzufriedenheit mit einem oder dem andern dieser Mitglieder zu treffen. Damit es der Bürgerschaft aber möglich werde, Männer zu finden, welche sich zur Uebernahme solcher Stellen bereitwillig finden lassen, und die erforderliche Qualifikation besitzen, so ist es erforderlich, ihr Verhältniss durch Pensionirung noch mehr zu sichern, und es wird daher rücksichtlich dieser Stellen Folgendes bestimmt:

1. Es bleibt der Bürgerschaft überlassen sich mit diesen Mitgliedern über die Besoldung zu vereinigen, da es natürlich ist, dass solche bei der Ungewissheit ihrer Beibehaltung eine höhere Belohnung, die aber auch durch angestrengtere Dienst-Belastung wieder ersetzt werden wird, fordern dürfen.
2. Können solche nach Ablauf der ersten 12 Jahre wieder gewählt werden, und sofort nach jedesmaligem Ablauf der Wahlperiode.
3. Erhalten solche im Fall sie nach dem Ablauf der Wahlperiode nicht mehr gewählt werden:
   a. Nach 12jähriger Dienstleistung im Fall sie über 1500 Thlr. Gehalt hatten, wenigstens 800 Thlr. Pension, hatten sie über 1000 Thlr. Gehalt, so bekommen sie wenigstens 600 Thlr. Pension, und im Fall ihr Gehalt unter 1000 Thlr. betragen haben sollte, wenigstens die Hälfte als Pension.

b. Nach 24jähriger Dienstleistung, oder wenn sie zweimal gewählt worden sind, erhalten sie bei mehr als 1500 Thlr. Gehalt wenigstens 1000 Thlr. Pension, bei mehr als 1000 Thlr. Gehalt wenigstens 800 Thlr. Pension, und bei einem Gehalt unter 1000 Thlr. behalten sie $^2/_3$ als Pension.

Es schliessen diese Bestimmungen jedoch eine höhere Pensions-Bewilligung von Seiten der Bürgerschaft nicht aus, und diese lässt sich sicher erwarten, wenn solche einen Mann zum dritten Mal wieder gewählt hat, da solches ein Beweis besonderen Vertrauens und von besonderer Zufriedenheit ist, so dass deshalb alles Weitere der Bürgerschaft überlassen bleibt."

Diese Bestimmungen des Konklusums sind dann in die §§ 146 und 159 der Städteordnung ziemlich wörtlich übernommen worden.

Demgemäss waren aber nur die Syndici und die gelehrten Stadträthe nebst dem Stadtrath für das Baufach, deren Wahlperiode eine zwölfjährige war, nicht auch die Bürgermeister und Oberbürgermeister, die immer nur auf sechs Jahre gewählt wurden, pensionsberechtigt. Man hatte also die Gewährung von Pension trotz der dafür angeführten Gründe nicht konsequent zur Durchführung gebracht, was namentlich hinsichtlich der Bürgermeister der kleinen Städte schwer ins Gewicht fiel. Erst das Gesetz vom 11. Mai 1839 über die Pensionsberechtigung der nach der Städteordnung vom 19. November 1808 angestellten Bürgermeister hat denjenigen derselben, die nach Ablauf ihrer Dienstzeit nicht wieder gewählt wurden, nach sechsjähriger Dienstzeit ein Viertheil, nach zwölfjähriger Dienstzeit die Hälfte, nach vierundzwanzigjähriger Dienstzeit zwei Drittheile ihres Diensteinkommens als Pension zugesichert.

Die Städteordnung von 1831 erhöhete dann die Wahlperiode für sämmtliche besoldete Magistrats-Mitglieder auf zwölf Jahre, und gewährte event. die Hälfte als Pension; sie lenkte ausserdem auf Lebenslänglichkeit hin, die indessen nur bei Uebereinstimmung der beiden städtischen Behörden und nur unter Zustimmung der Regierung zulässig sein sollte, auffallenderweise übrigens nach der Declaration vom 4. Juni 1832 auch im Geltungsbereiche der Städteordnung von 1808 für statthaft erklärt worden war.

Die periodische Wiederwahl hat den Vortheil, etwaige Missgriffe bei der Wahl zu redressiren, obgleich dafür eigentlich die Amtsperiode schon eine viel zu lange ist, sowie auch die Anstrengung im Dienste zu befördern, was um so schwerer ins Gewicht fällt, als es den Kommunen im Uebrigen an denjenigen Anregungsmitteln, welche dem Staate in dieser Hinsicht zu Gebote stehen, wie Hoffnung auf Beförderung u. s. w. ganz fehlt.

Sie hat aber andererseits auch erhebliche Nachtheile. Es wird den Kommunen zunächst schwer werden, in Folge dieser weniger gesicherten Lebensstellung ihrer Beamten, an welche doch im Grossen und Ganzen dieselben Anforderungen gestellt werden müssen, wie an die Staatsbeamten, die Konkurrenz mit dem Staate siegreich zu bestehen; es wird dazu wenigstens häufig ganz ausserordentlicher pekuniärer Aufwendungen bedürfen, um so mehr, als der Staatsdienst auch sonst eine grosse Anziehungskraft übt. Es handelt sich dabei nicht sowohl um die Bürgermeister der grossen und mittleren Städte, auch nicht um die übrigen Magistrats-Mitglieder in den grösseren Städten, wohl aber um die Bürgermeister in den kleineren und um die übrigen Magistrats-Mitglieder in den mittleren und kleinen Städten. Eine unbefangene Vergleichung der Personalverhältnisse

in den übrigen preussischen Provinzen und in der Provinz Hannover würde die Vortheile des Systems der Lebenslänglichkeit in ein helles Licht stellen.

Die periodische Wiederwahl wirkt dann aber vollends ungünstig auf die Regelung des örtlichen Polizei-Organismus. Man würde in Preussen längst nicht mit der zum Theil doktrinären Beharrlichkeit wie bisher die Ortspolizeiverwaltung als ein rein staatliches Attribut in Anspruch nehmen, welches nur in Folge persönlichen Auftrags von einzelnen Magistrats-Mitgliedern ausgeübt werden kann, wenn wenigstens die Bürgermeister und besoldeten Magistrats-Mitglieder auf Lebenszeit angestellt würden. Denn es bedarf keiner Ausführung, dass es in der That grossen Bedenken unterliegt, die Handhabung der Ortspolizei-Verwaltung durch den Hinblick auf eine künftige Wiederwahl in ihrer durchgreifenden Energie zu erschweren. Insbesondere in kleinen Städten besteht gegen den Ablauf der Wahlperiode vielfach eine völlige Polizeilosigkeit, indem namentlich einflussreiche Stadtverordnete thun und lassen können was sie wollen. Die Lebenslänglichkeit der hannoverschen Magistrats-Mitglieder steht mit der Uebertragung der Polizei auf den Magistrat als solchen im engsten Zusammenhange.

## 5. DAS VERHÄLTNISS VON MAGISTRAT UND STADTVERORDNETEN.

In der Nassauer Denkschrift war nur verlangt, dass die den reorganisirten Magistraten beizuordnenden Stadtverordneten zu ausserordentlichen Deliberationen, als Rechnungs-Abnahme, Etats-Verhandlungen, Vererbpachtung von Grundstücken u. s. w. zugezogen werden sollten, ohne dass die aus dieser Zuziehung sich ergebenden Befugnisse irgend

wie näher bestimmt worden wären; für die Etats- und Rechnungs-Verhandlungen wurde ausdrücklich nur ihre Gegenwart verlangt.

Der erste Freysche Aufsatz hatte dann die Zustimmung der Stadtverordneten auf diejenigen Fälle beschränkt, in denen auch bisher schon das Allgemeine Landrecht oder die besonderen Statuten der Städte die Zustimmung der Bürgerschaft erfordert hatten; die Stadtverordneten sollten ausserdem die Rechnungsführung der Kämmerei- und anderer zur städtischen Verwaltung gehörigen Kassen dechargiren, ihr Gutachten über städtische Angelegenheiten in den Fällen, wo solches der Magistrat oder die höheren Provinzialbehörden fordern würden, erstatten, endlich Beschwerden und Verbesserungsvorschläge in städtischen Angelegenheiten unter Einhaltung des Instanzenzuges darlegen.

Die Bemerkungen Steins zu dem Freyschen Aufsatze enthalten eine Erweiterung der den Stadtverordneten zustehenden Befugnisse; die Unklarheit der Fassung lässt jedoch nicht deutlich erkennen, in welchem Umfange dieselbe beabsichtigt war. Die Stadtverordneten sollten nämlich zusammenberufen werden müssen, wenn es sich um den Ankauf und die Veräusserung von Immobilien, um ausserordentliche Anlagen zu ausserordentlichen Bedürfnissen, um Anleihen, um Prozesse, um neue Gehälter, um Aufstellung eines neuen Kämmerei-Etats handelte. In solchen Fällen war irgend eine Mitwirkung von Stadtverordneten auch schon nach den bisherigen Statuten, insbesondere nach dem Landrecht in der Regel nothwendig gewesen; es geht nun aus der Fassung, wonach die Berufung der Stadtverordneten in solchen Fällen erforderlich ist, nicht hervor, ob die Entscheidung allein bei den Stadtverordneten liegen sollte, oder ob nach Maassgabe des bisherigen Rechts eine Uebereinstimmung von Magistrat

und Stadtverordneten in Aussicht genommen war. Hinsichtlich der Mitwirkung bei der Aufstellung eines neuen Kämmerei-Etats findet sich noch die Bemerkung, dass die „Erinnerungen“ der Stadtverordneten „vernommen“ werden müssten. Daneben wurde übrigens den Stadtverordneten auch „die Beurtheilung und Prüfung der Verwaltung des städtischen Gemeinwesens, der Kämmerei, der Armen-, Schulen-, Reinigkeits- und Gesundheitspolizei“ übertragen; „die Repräsentanten“ heisst es, „haben den Magistrat und seine Geschäftsführung zu kontroliren.“

In dem Schreiben Freys an Schrötter vom 29. August wurden dann die Befugnisse der Stadtverordneten nochmals dahin formulirt, dass sie die Bewilligung zu neuen Beiträgen oder zu Dispositionen über das Bürgervermögen in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen zu ertheilen, dass sie über alle Gegenstände des Gemeinwohls der Stadt nach dem Antrag des Magistrats zu berathschlagen und zu beschliessen, dass sie endlich die Kontrole des Magistrats durch Dechargirung der Rechnungen zu führen hätten. Von dem Antragsrechte, der Initiative des Magistrats zu neuen und zur Abänderung bestehender Verordnungen in Ansehung aller das Kommunalwesen betreffenden Angelegenheiten ist im Eingange des zweiten Freyschen Aufsatzes nochmals die Rede.

Diese materiell dürftigen und formell zweideutigen Aeusserungen sind aber geradezu Alles, was sich aus der Entstehungsgeschichte der Städteordnung über einen der Kardinalpunkte derselben, über das Verhältniss von Magistrat und Stadtverordneten feststellen lässt.

Die Städteordnung selbst steht auf einem wesentlich andern Standpunkte, aber auch ihre Bestimmungen entbehren jeder Schärfe und Bestimmtheit, denn was soll es

heissen, wenn wiederholt gesagt wird, der Magistrat dürfe nicht unbeachtet lassen, müsse genau berücksichtigen u. s. w. Wenn man jedoch den inneren Zusammenhang der einzelnen Bestimmungen ins Auge fasst, so ist die Konstruktion des Verhältnisses von Magistrat und Stadtverordneten in der Städteordnung von 1808 folgende:

Eigentlich liegt die gesammte Entscheidungsgewalt in städtischen Angelegenheiten bei der Gesammtheit der Bürgerschaft. Diese hat nun zwar ihre Befugnisse in vollem Umfange den Stadtverordneten übertragen. Bei den Stadtverordneten verbleibt aber der Schwerpunkt der kommunalen Gewalt. Sie haben zwar Nichts selbst zur Ausführung zu bringen (§ 127), sie übertragen vielmehr die Executive in vollem Umfange auf den von ihnen auf Zeit gewählten Magistrat. Der Magistrat hat nicht das Recht, diejenigen Beschlüsse der Stadtverordneten, die seiner Ausführung bedürfen, einer materiellen Beurtheilung zu unterziehen und je nach seiner Ansicht von der Nützlichkeit oder Verwerflichkeit derselben, seine Zustimmung zu ertheilen oder zu verweigern, er muss vielmehr auch gegen seine Ueberzeugung die Beschlüsse schlechthin zur Ausführung bringen; es steht ihm wenigstens ein Einspruchsrecht bei den Oberbehörden nur gegen gesetzwidrige, nicht auch gegen gemeinschädliche Beschlüsse zu. Der Magistrat war mithin nach der Städteordnung von 1808 nur ein willenloses Executiv-Comité, was auch Savigny anerkennt: „Der Magistrat ist eigentlich nur ausführende Behörde.“

Wenn daher in manchen Städten trotzdem die Praxis bestand, dass die Beschlüsse der Stadtverordneten dem Magistrate vor der Ausführung zur Prüfung vorgelegt wurden, so war das eine leere Form, weil die Zustimmung nach

dem Sinn und Geiste der Städteordnung gar nicht versagt werden durfte.

Insbesondere stand den Stadtverordneten ein weitreichendes sog. Budgetrecht zu, indem sowohl die Feststellung des Geldbedürfnisses, als auch die Art und Weise der Deckung desselben im Wesentlichen von den Beschlüssen der Stadtverordneten abhängig war. Zwar hatte der Konstitutions-Entwurf vom 9. September dem Magistrate gerade in dieser Beziehung eine wirksame Theilnahme an der Beschlussfassung gewahrt; indessen das Konklusum des General-Departements vom 4. Oktober war dagegen ausgefallen; die Gegenbemerkungen des Provinzial-Departements vom 12. Oktober machten dann zwar nochmals das Bedenken geltend, dass die Bürgerschaft dem Magistrate die Mittel zu einer zweckmässigen Verwaltung versagen, überhaupt aber es vorziehen werde, die Substanz des Kämmereivermögens anzugreifen; Stein in den Bemerkungen auf dem Viertelbogen hielt trotzdem am Princip fest, suchte aber durch die Eröffnung eines Rekurses an die Oberbehörden den gröbsten Ausschreitungen vorzubeugen. Der in seinen beiden ersten Absätzen bereits in den Gegenbemerkungen vom 12. Oktober, im letzten Absatze auf Steins Anregung in der General-Konferenz formulirte § 184 lautet demgemäss folgendermassen:

„Für die Beschaffung der öffentlichen Geldbedürfnisse haben die Stadtverordneten zu sorgen, — — sie haben insbesondere die Nothwendigkeit zu prüfen und lediglich die Bedarfssumme zu bestimmen.“

„Die Art der Deckung der öffentlichen Geldbedürfnisse schlägt der Magistrat der Versammlung der Stadtverordneten mit Rücksicht auf die Kämmerei-Etats und Rechnungsabschlüsse, vor. Die Stadtverordneten entscheiden darüber,

und vertheilen das von den Stadteinwohnern aufzubringende Quantum auf die Bürger und Schutzverwandte."

„Findet der Magistrat jedoch bei den Bestimmungen der Stadtverordneten erhebliche Bedenken, die ihm Gefahr für das Gemeinwesen oder die Erreichung der Staatszwecke befürchten lassen, und kann er sich mit der Versammlung der Stadtverordneten nicht einigen, so bleibt ihm der Rekurs an die obere Landesbehörde vorbehalten."

Die Stadtverordneten hatten insbesondere auch ganz selbstständig darüber zu befinden, nach welchen Grundsätzen die etwa nothwendigen Kommunalsteuern aufzubringen seien; der § 57 der Städteordnung verbot nur Prägravationen Einzelner. Man war sich der Tragweite der Kommunalbesteuerung damals überhaupt noch nicht bewusst, da die kommunale Finanz-Verwaltung in der Hauptsache noch immer eine Vermögens-Verwaltung war.

Der ausschliesslichen Beschlussfassung der Stadtverordneten unterlag ferner die Anstellung von Prozessen, die Abschliessung von Vergleichen, die Aufnahme und Kündigung von Kapitalien, die Veräusserung und Verpfändung von Kämmereigütern, die Belegung derselben mit Dienstbarkeiten, die Aufstellung der Pläne zur Bewirthschaftung von Grundstücken, die Anordnung zu ausserordentlichen Holzschlägen in den städtischen Forsten, die Feststellung der Bedingungen bei Vererbpachtungen und Verzeitpachtungen von Grundstücken und Nutzungen, der Zuschlag auf die Gebote bei Lizitationen, die Bewilligung von Neubauten, der Abschluss von Lieferungs-Kontrakten, die Gewährung von Remissionen, und überhaupt die Entscheidung über alle Gegenstände von Wichtigkeit.

Hinsichtlich der Rechnungsabnahme war noch bestimmt, dass jede verwaltende Behörde schuldig sei, der Rechnung

ihres Ressorts eine Uebersicht von ihrer Administration beizufügen, und dass die Rechnungsabnahme sowie die Prüfung der Administration durch einen Ausschuss der Stadtverordneten in einer Sitzung geschehen solle, zu welcher jedem Bürger der Zutritt verstattet wurde; es sollten aber ausserdem in den mittleren und grossen Städten Extrakte aus den Rechnungen und Auszüge aus den Uebersichten der verwaltenden Behörde nebst den Bemerkungen des Magistrats, den Erinnerungen und Entscheidungen gedruckt und den Bürgern verkauft werden.

Diesem Systeme war also ein eigentlicher Dualismus fremd. Von Streitigkeiten zwischen Magistrat und Stadtverordneten, und von Einrichtungen zur Schlichtung derselben war mithin keine Rede. Eine solche Konstruktion hat nun nicht bloss theoretisch, eben wegen ihrer Einfachheit etwas sehr Ansprechendes, sondern ist auch in der praktischen Handhabung äusserst bequem; bei einer strikten Unterordnung der einen Behörde unter die andere lässt sich sehr viel leichter verwalten, als bei einem gegenseitigen Veto. Es fragte sich nur, wie die städtischen Angelegenheiten dabei besorgt wurden.

Stein selbst war bei einer genauen Beobachtung der thatsächlichen Zustände schon in dem Aufsatze über die Städteordnung vom Jahre 1826 zu der Ueberzeugung gelangt, dass das Verhältniss von Magistrat und Stadtverordneten in der Städteordnung von 1808 schwankend und ungenügend bestimmt sei; er verwarf nunmehr principiell jede gegenseitige Unterordnung, verlangte vielmehr principielle Uebereinstimmung und verwies auf gemeinschaftliche Kommissionen, oder auf die Entscheidungen der obern Behörde, um bei Differenzen eine Einigung herbeizuführen. Er verlangte insbesondere, dass das Budgetrecht der Stadtverordneten eingeschränkt

werde, und schlug deshalb eine Aenderung der §§ 183 und 184 in mehrfachen Richtungen vor; eine Aenderung des § 183 Nr. a in der Weise, dass die Feststellung der Etats nicht mehr ohne weiteres nach den Erinnerungen der Stadtverordneten zu erfolgen, sondern dass sich der Magistrat mit den Stadtverordneten über diese Erinnerungen zu vereinigen habe; eine Aenderung des § 183 Nr. c in der Weise, dass bei den meisten der dort aufgeführten Gegenstände, insbesondere bei Anstellung von Prozessen, Abschliessung von Vergleichen, Anleihen, Veräusserungen etc. eine gemeinsame Beschlussfassung von Magistrat und Stadtverordneten einzutreten habe, dass aber die blosse Nutzung und Administration des Gemeinde-Vermögens lediglich zu den Attributen des Magistrats gehörte; eine Aenderung des § 184 endlich in der Weise, dass auch für die Beschaffung der öffentlichen Geldbedürfnisse die Zustimmung des Magistrats erforderlich sei. Stein hebt ausserdem noch hervor, dass dem Magistrate wenn nicht die Ertheilung der Gehälter und Gehaltszulagen für die städtischen Beamten, so doch wenigstens die Initiative zustehn müsse, da wenn der Magistrat verwalten solle, die Werkzeuge durch die er verwalte, nicht anders als von ihm abhängig sein dürften; er müsse auf ihre Belohnung und Bestrafung einen Einfluss haben, und sei auch am besten geeignet, ihre Leistungen zu beurtheilen [74]).

In ganz ähnlicher Weise sprach er sich in dem Schreiben an Schuckmann vom 15. März 1829 aus: „Die wesentlichen Unvollkommenheiten der Städteordnung von 1808 sind die Unbestimmtheit der Grenzen der Befugnisse des Magistrats und der Stadtverordneten, der Mangel einer Institution zur Ausgleichung der Meinungsverschiedenheit unter ihnen; die

74) Pertz VI, 307 ff. 319 ff.

Erhaltung geistiger und sittlicher Tüchtigkeit bei Stadtverordneten und Magistraten, und Entfernung der Rohheit und Unsittlichkeit aus der Bürgerschaft".

„Mancherlei Vorschläge über die Grenzen beider Behörden sind von Ständen und auch von Schriftstellern geschehen. Einige legen den Stadtverordneten ausschliessend das Recht bei, über Angelegenheiten so das städtische Lokal-Interesse betreffen, zu beschliessen, insofern diese Beschlüsse denen Landesgesetzen gemäss sind; sie geben dem Magistrat die Befugniss denen Stadtverordneten Vorstellungen zu thun, im Falle der Enthörung an die obern Behörden zu rekurriren und für einen solchen Fall werden verschiedene Vereinigungs-Anstalten vorgeschlagen [75])".

Mit grosser Energie erklärte er sich endlich in dem Schreiben an Gneisenau vom 22. Januar 1830 im Hinblick auf den Entwurf der neuen Städteordnung für ein Kollegium von Obmännern zur Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Magistrat und Stadtverordneten, und hielt ungeachtet der inzwischen von Gneisenau geäusserten Bedenken in dem Schreiben vom 2. April 1830 an dieser Idee mit einigen Modifikationen fest [76]).

Die Städteordnung von 1831 hat nun nicht bloss an Stelle der verwirrenden und zugleich unvollständigen Kasuistik der Städteordnung von 1808 feste und klare Principien gesetzt, indem sie die Fälle unterscheidet, in denen die Entscheidung entweder vom Magistrate allein, oder von den Stadtverordneten allein, oder von der Einstimmung beider Behörden abhängig ist, sondern auch zugleich ein ziemlich umfassendes Ressort geschaffen, hinsichtlich dessen eine

---

75) Pertz VI, Beilagen S. 248 ff.
76) Pertz VI, 848. 853; Pertz, Denkschriften. S. 248 253.

materielle Mitwirkung des Magistrats erforderlich ist, sowie auch die Mittel und Wege angegeben, wie bei Differenzen die Entscheidung herbeizuführen sei.

## 6. DIE STAATLICHE AUFSICHT.

Bei den Verhandlungen war durchweg als selbstverständlich vorausgesetzt, dass den Städten eine möglichst weitreichende Autonomie verliehen werden müsse. Ueber den Umfang derselben herrschte jedoch eine ziemlich tiefgehende Differenz zwischen dem ostpreussischen Provinzial-Departement auf der einen, dem General-Departement und der General-Konferenz auf der andern Seite, und zwar in der Weise, dass Schrötter einige durch die Natur der Sache gebotene Schranken aufrecht erhalten, Stein aber von solchen nichts wissen wollte. In der Städteordnung selbst ist die weitergehende Steinsche Ansicht zum Ausdrucke gelangt.

„Nach der Städteordnung“, heisst es in dem Altensteinschen Vortrage vom 12. Oktober, „erhalten die Bürger der Stadt die unbeschränkte Verwaltung ihres Gemeinwesens. Sie werden von der bisherigen Vormundschaft befreit und gleichsam für mündig erklärt. Die Einwirkung des Staats beschränkt sich künftig auf die blosse Aufsicht, dass Nichts gegen die Zwecke des Staats vorgenommen, und die bestehenden Gesetze befolgt werden; er nimmt im Allgemeinen Kenntniss von dem Zustande des Gemeinwesens, bestätigt die ersten Magistratspersonen, entscheidet Streitigkeiten der Bürgerschaft.“

In § 2 der Städteordnung wurde in der That das oberste Aufsichtsrecht des Staats darauf beschränkt, dass er die gedruckten Rechnungs-Extrakte oder die öffentlich darzu-

legenden Rechnungen der Städte über die Verwaltung ihres Gemeinvermögens einsieht, die Beschwerden einzelner Bürger oder ganzer Abtheilungen über das Gemeinwesen entscheidet, neue Statuten bestätigt und zu den Wahlen der Magistrats-Mitglieder die Genehmigung ertheilt.

Demgemäss bestand insbesondere eine völlige Herrschaft der Städte, und zwar der Stadtverordneten über das städtische Finanzwesen. Die Stadtverordneten waren auch nach oben hin durchaus selbstständig bei der Feststellung der Stadthaushalts-Etats, die der Aufsichtsbehörde noch nicht einmal zur Einsicht vorgelegt zu werden brauchten.

Sie besassen ferner die vollständigste Autonomie in Bezug auf das kommunale Steuerwesen (§ 56. 184), indem erst das Abgaben-Gesetz vom 30. Mai 1820, § 13 die Beschränkung einführte, dass Zuschläge zur Klassensteuer und zur Mahl- und Schlachtsteuer nur unter Genehmigung der vorgesetzten Regierung, die Einführung sonstiger neuer Gemeinde-Abgaben aber, die nicht schon in der bestehenden Verfassung gegründet waren, nur unter königlicher Genehmigung zulässig sein sollten, was dann auch in die Deklaration vom 4. Juni 1832 aufgenommen wurde. Uebrigens erkannte das Ministerial-Reskript vom 20. Juli 1839 ausdrücklich an, dass städtische Einkommensteuern als solche zu betrachten seien, welche auf der Verfassung beruhten, da die städtischen Behörden berechtigt waren, die Steuer nach Verhältniss der Kräfte und des Einkommens auf die Einwohner zu vertheilen, dass daher städtische Einkommensteuern keiner vorherigen Bestätigung der Staatsbehörden bedürften, und dass nur die Frage, ob wirklich eine Steuer der Kraft und dem Vermögen gemäss repartirt sei, nach § 2 der Städteordnung bei eingehenden Beschwerden zur Entscheidung der Staatsbehörden gehöre, die sich dabei

an das Normal-Regulativ vom 19. November 1838 zu halten hätten.

Die Stadtverordneten konnten ferner ohne Genehmigung der Staatsbehörden Anleihen in beliebiger Höhe aufnehmen.

Sie besassen endlich eine sehr freie Disposition über das gesammte Kommunal-Vermögen, sie waren insbesondere auch nach § 189 der Städteordnung ohne irgend eine vorherige Anfrage zur Veräusserung des gesammten städtischen Grundvermögens befugt, sofern nur die Veräusserung als eine nothwendige oder nützliche anzusehen war und im Wege einer öffentlichen Lizitation erfolgte, bei deren Bekanntmachung zugleich die Gründe, warum eine solche Veräusserung nothwendig und nützlich sei, anzugeben waren; es war nur eine kurze nachholende Anzeige über die eingetretene Veränderung bei der Orts-Polizeibehörde erforderlich. Es konnte demgemäss das gesammte städtische Grundeigenthum in öffentlicher Lizitation veräussert werden, indem die Begriffe der Nothwendigkeit und Nützlichkeit ihrer grossen Unbestimmtheit wegen keine wirksame Schranke bildeten; es konnte insbesondere auch das Bürger-Vermögen an die augenblicklichen Nutzniesser vertheilt werden, ohne dass die Aufsichtsbehörde ein Einspruchsrecht gehabt hätte, obgleich es bei manchen Grundstücken sehr zweifelhaft war, ob sie zum Bürger-Vermögen und nicht vielmehr zum Kämmerei-Vermögen gehörten, und obgleich notorisch eine grosse Neigung bestand, das Kämmerei-Vermögen als Bürger-Vermögen zu behandeln, indem die Mitglieder der Stadtverordneten-Versammlungen, gerade wegen der Bevorzugung des Grundbesitzes bei Bildung derselben, meist zu den Theilnahme-Berechtigten gehörten. Es bezog sich diese freie Veräusserungs-Befugniss insbesondere auch auf Forsten, seit-

dem der § 4 des Landeskultur-Edikts vom 14. September 1811 jede forstpolizeiliche Aufsicht beseitigt hatte; es sind denn auch in der That Fälle vorgekommen, dass die Stadtverordneten ohne Weiteres beschlossen haben, die Gemeinde-Waldungen zu verkaufen und das Geld unter die Bürger zu vertheilen.

Es war gerade diese absolute Veräusserungs-Befugniss einer der Differenzpunkte zwischen Schrötter und Stein gewesen; Schrötter hatte in den wenigen Bemerkungen, die in dem umfassenden Schreiben vom 15. August der Städteordnung gewidmet sind, sich dafür erklärt, dass Grundstücke der Kommunen nicht ohne specielle Genehmigung der Kammern veräussert, sowie keine Kapitalien ohne solche gekündigt werden könnten; er hatte sich dann weiter in den Gegenbemerkungen vom 12. Oktober dahin geäussert, dass der Staat der künftigen Bürger wegen wohl einige Veranlassung habe, zu kontroliren, dass in Fällen, wo die Substanz des Kämmerei-Vermögens angegriffen werden solle, solches nur aus sehr erheblichen Gründen geschehen dürfe, „denn es besteht die folgende Bürger-Generation nicht gerade aus den Erben der jetzigen, und es lässt sich daher nicht mit Sicherheit voraussetzen, dass die jetzigen Bürger durch Uebernehmung von Geldbeiträgen das Aufzehren der Substanz des Kämmerei-Vermögens verhüten werden. Aus diesen Gründen kann man die Besorgniss nicht ganz unterdrücken, dass die ganz unbeschränkte Disposition über die Substanz des Kämmerei-Vermögens in den Händen der Bürgerschaft nachtheilig wirken könne.“ Wiederum blieb das auf Stein nicht ganz ohne Eindruck, er proponirte nun in den Bemerkungen auf dem Viertelbogen diejenige Fassung des § 189, die derselbe schliesslich erhalten hat, er stellte sich also nicht völlig auf den doktrinären Standpunkt des General-

Departements, er wollte vielmehr Einschränkungen des abstrakten Princips, wählte dieselben aber so wenig glücklich, dass sie wirkungslos blieben; es sollten dadurch, wie in dem Konklusum der General-Konferenz ausdrücklich gesagt wurde, die in den Gegenbemerkungen geäusserten Besorgnisse beseitigt und es sollte gleichzeitig verhütet werden, dass sich nicht wiederum eine Vormundschaft des Staats etablire. Es war jedoch von vornherein klar, dass die blosse Veranstaltung einer öffentlichen Lizitation, und darauf beschränkte sich in Wirklichkeit Alles, keine wirksame Schranke bilden würde.

Es war diese unbeschränkte Autonomie übrigens um so weniger gerechtfertigt, als die Bestimmung der A. G. O. (I, § 24, Anh. § 153) in Kraft blieb, wonach die Gerichte bei Exekutionen gegen Stadtgemeinden zunächst mit den Regierungen darüber verhandeln sollten, wie die Exekution ohne gänzlichen Ruin vollstreckt werden könne. Aus dieser Bestimmung kann zwar nicht gefolgert werden, wie in einzelnen Reskripten geschehen ist, dass der Regierung trotz der Bestimmungen der Städteordnung ein aktuelles Recht zur Genehmigung von kommunalen Finanzoperationen, insbesondere von Veräusserungen zustehe. Soviel aber versteht sich von selbst, dass ein derartiges Privilegium, in Folge dessen z. B. einzelne Gläubiger zur Annahme von Abschlagszahlungen gezwungen werden konnten, eine wirksame Einwirkung der Regierung auf die städtische Finanzverwaltung zur Voraussetzung hatte.

Man war in dieser Hinsicht ohne alle Noth zu weit gegangen; Stein erkannte das in dem Schreiben an Schuckmann vom 15. März 1829 ausdrücklich an: „Höchst bedenklich ist es, die Befugniss, das Gemeinde-Vermögen zu veräussern, Schulden zu machen, denen Stadtverordneten

allein anzuvertrauen, das Schicksal zukünftiger Geschlechter von der Raschheit, der Uebereilung, dem Leichtsinn oder vielleicht durch selbstsüchtige Bewegungsgründe verleiteten Versammlung der Stadtverordneten abhängig zu machen. Die bedeutende Stadt Schmiedeberg, in deren Nähe ich einen Theil des Sommers zubrachte, liefert leider ein trauriges Beispiel eines durch ihre Stadtverordneten zerstörten Gemeindewesens. Leichtsinniges Schuldenmachen, unbesonnene Veräusserung des ansehnlichen, in Forsten und Vorwerken bestehenden Kämmerei-Vermögens, unerträgliche Kommunal-Lasten, die zur Auswanderung veranlassen, das ist die traurige Erscheinung, die das sonst so wohlhabende Schmiedeberg gewährt, dessen zerrütteter Wohlstand wieder den nachtheiligsten Einfluss hat auf den des benachbarten platten Landes, indem dieses den Markt für seine Erzeugnisse verlor. Ich halte es daher für unerlässlich zur Sicherstellung des Wohlstandes der Gemeinden, dass zur Veräusserung ihres Eigenthums und zur Eingehung der Schulden die Einwilligung des Magistrats und der Staatsbehörden erforderlich sei. Man könnte eine Summe festsetzen, wo die Zustimmung der Regierung, und eine höhere, wo die Genehmigung der obersten Behörden nachgesucht werden müsste[77]).“

Die Städteordnung von 1831 hat dann jede bedeutende Veränderung im Bestande des Stadtvermögens, insbesondere jede Anleihe und Veräusserung von der Genehmigung der Staatsbehörde abhängig gemacht (§ 171 ff.).

Wie es überhaupt mit der staatlichen Aufsicht nach der Städteordnung von 1808 bestellt war, ergiebt sich z. B. aus einem Reskripte des Ministers des Innern vom 9. April

---

77) Pertz VI, Beilagen S. 250 f.

1842, welches feststellt, dass in einer Stadt viele Jahre nach Einführung der Städteordnung keine einzige Stadtverordneten-Wahl zur Ausführung der gesetzlich vorgeschriebenen Erneuerung eines Drittels stattgefunden hatte, ohne dass eine einzige Beschwerde eingekommen wäre, sodass nur der Zufall zur Entdeckung und Remedur geführt hat. Die Schuld trifft dabei freilich auch in Etwas die Aufsichtsbehörden, die immerhin noch zu Geschäfts-Revisionen befugt und verpflichtet waren.

---

# FÜNFTER ABSCHNITT.

## DIE
## KREIS-, POLIZEI- UND GEMEINDE-VERFASSUNG DES PLATTEN LANDES.

## ZUR ORIENTIRUNG.

Während des alten Staatswesens war die Gesammt-Verfassung des platten Landes der natürliche Ausdruck der bestehenden Gesellschafts-Ordnung gewesen, indem mit der wirthschaftlichen eine politische Herrschaft sich eng verbunden hatte.

Diese Verfassung verlor aber ihre Grundlage, seitdem durch das Edikt betreffend den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigenthums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner vom 9. Oktober 1807, durch das Edikt, betreffend die Regulirung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse und durch das Edikt zur Förderung der Land-Kultur, beide vom 14. September 1811, die wirthschaftlichen Beziehungen zwischen Gutsherrschaften und Hintersassen gelöst worden waren. Sie stand nunmehr in der Luft, war nicht länger der Ausdruck einer bestehenden, sondern das Ueberbleibsel einer untergegangenen Gesellschafts-Ordnung. Die wirthschaftliche und die politische Unterthänigkeit gehörten nothwendig zusammen, sie bedingten sich einander, trugen sich gegenseitig leichter; man durfte nicht die eine aufheben, und die andere bestehen lassen.

Wohin das führte, hatte man in Frankreich bereits erfahren. Wenn man nämlich fragt, warum dort vor dem

Ausbruche der Revolution die Feudallasten so sehr viel schwerer getragen wurden, obgleich sie an sich sehr viel leichter waren, als anderswo, so liegt der Grund hauptsächlich darin, dass man diese Lasten nicht mehr als die unvermeidlichen Folgen der Landesverfassung betrachten konnte, weil der Feudalismus bereits aufgehört hatte, eine politische Institution zu sein, und nur noch als eine privatrechtliche fortbestand. Denn die politische Herrschaft des grundbesitzenden Adels in den Verhältnissen des platten Landes war längst gebrochen, indem alle ortsobrigkeitliche Gewalt, alle Aufsicht über das ländliche Kommunalwesen bereits von den Grundherren auf die Büreaukratie übergegangen war, sodass die Intendanten ganz Recht hatten, ihren Subdelegirten immer von Neuem einzuschärfen: „le seigneur n'est qu'un premier habitant"; höchstens dass auf den grössern Besitzungen noch eine patrimoniale Gerichtsbarkeit fortbestand, die jedoch von Staatswegen in ziemlich enge Schranken eingeschlossen war. Mithin erschienen die Feudallasten nicht mehr als Abgaben an öffentliche Gewalten, die dafür Ruhe und Ordnung aufrecht erhielten, sondern nur noch als Privilegien von Privatpersonen, welche diese Vorrechte nicht mehr durch die entsprechenden Pflichten bezahlten [78]).

Es musste jedoch ebenso verhängnissvoll wirken, wenn umgekehrt Fragmente der Staatsgewalt mit Gütern in Verbindung bleiben, welche sich durch Nichts, als durch ihre durchschnittliche Grösse vor den übrigen auszeichneten; welche frei veräusserlich waren und frei getheilt werden konnten, und bald auch thatsächlich so sehr in den Handel

---

78) Tocqueville, L'ancien régime et la révolution; 7me édit. Paris 1866. S. 39 ff. Taine, Les origines de la France contemporaine. L'ancien régime; 2me édit. Paris 1876. S. 47 ff. 108. 180.

kamen, dass jede Spur des frühern patriarchalischen Verhältnisses, jede Idee einer geborenen Obrigkeit nothwendig vernichtet wurde.

Ueber die Nothwendigkeit der Beseitigung einer solchen Anomalie herrschte auch damals nicht der mindeste Zweifel. Nicht bloss das sog. Steinsche Testament, d. h. das Rundschreiben an die Oberbehörden vom 24. November 1808, sondern auch die Kabinets-Ordres vom 31. Mai und 25. November 1808, sowie zahlreiche sonstige offizielle Kundgebungen sprachen sich in der entschiedensten Weise in diesem Sinne aus[79]).

Der Wille und die Kraft für eine der veränderten Sachlage entsprechende Reform war in vollem Maasse vorhanden. Und ebenso auch jenes hohe Maass gesetzgeberischer Einsicht, welches ein völliger Neubau erforderte. Um einen solchen handelte es sich in der That; Anknüpfungspunkte für die Herstellung einer ländlichen Selbstverwaltung fehlten durchaus. Denn nicht das konnte die Aufgabe sein, eine Landgemeinde-Ordnung, etwa nach dem Muster der Städteordnung herzustellen. Das scheint für das gewöhnliche Verständniss das Nächstliegende zu sein und trat doch vor dem praktischen Sinne Steins und seiner Umgebungen weit in den Hintergrund. Eine vergleichsweise freie Verfassung der Landgemeinden hatte sich auch während der Feudalzeit nicht bloss erhalten, sondern theilweise neu gebildet und fortentwickelt. Und wenn diese Organisation allerdings zunächst und hauptsächlich den wirthschaftlichen Zwecken der Gemeinden dienen sollte, so war sie doch sehr wohl geeignet, bei einigen Korrekturen auch für die erst allmälig entstehen-

---

79) Pertz II, 70f. 78f. 108f. 160f. 243. 265. 310. v. Bassewitz II, 629ff. Preuss III, 531. v. Schön, Papiere III, 220. (Facsimile des politischen Testaments).

den öffentlichen Aufgaben zu genügen. Zu einer erheblichen Bedeutung wird es die östliche Landgemeinde bei ihrer verhältnissmässig geringen Leistungsfähigkeit überhaupt nicht bringen, der eigentliche Kommunal-Verband des platten Landes ist im Osten der Kreis. Ausserdem bestand die Aufgabe bei der Reorganisation des platten Landes keineswegs bloss darin, dem Drange nach Selbstverwaltung Raum zu geben, sondern mindestens in demselben Maasse darin, Organe zu schaffen, um die Wirksamkeit der Staatsgewalt zu befördern und zu vermehren.

Um den Kreis, um seine kommunale und obrigkeitliche Organisation, hauptsächlich um die Polizei-Verfassung des platten Landes hat es sich damals sogut wie bei jedem spätern ernstlichen Reformversuche in erster Linie gehandelt.

Es lag freilich in der Natur der Sache, dass man es hier mit einer Nachbildung fremder Einrichtungen versuchen musste, was bei der Städteordnung ebenso selbstverständlich Niemandem eingefallen war. Es waren wenigstens die besten Muster, die des klassischen Landes der Selbstverwaltung, welche Vincke bei seinem Gutachten zu Grunde legte. Und es war von verheissungsvollster Vorbedeutung für das Gelingen, wenn Stein hier mässigend eingriff, indem er das englische Vorbild für ein Ideal erklärte, das man nie aus dem Auge verlieren dürfe, dessen volle Verwirklichung sich aber von den bisherigen Zuständen zu sehr entfernen würde. Der Erfolg schien in der That gesichert zu sein, als es auf Grundlage des Vinckeschen Gutachtens und im engsten Anschlusse an die Steinschen Ideen wiederum dem ostpreussischen Provinzial-Departement gelungen war, einen Plan herzustellen, der zwar einzelne Unvollkommenheiten und insbesondere einzelne Lücken hatte, im Grossen und Ganzen aber

den Eindruck der vollsten Lebensfähigkeit macht, ein der Städteordnung ebenbürtiges Werk. „Die Einrichtung“, heisst es am Schlusse des am 13. Oktober 1808 von Schrötter an Stein übersandten Plans, „soll wo möglich Trinitatis 1809 ihren Anfang nehmen“. Es handelte sich in der That nur noch um Wochen, um auch diese Reform unter Dach zu bringen.

Da ist es denn ein Ereigniss von einer für die preussische Staatsentwicklung gar nicht zu ermessenden Bedeutung, dass in diesem für die Verwaltungs-Organisation geradezu kritischsten Momente Stein zurücktreten musste. Will man nicht einen ganz sinnlosen Personen-Kultus treiben, will man der historischen Wahrheit die Ehre geben, so muss man zugestehn, dass Stein bei Feststellung der Einzelheiten der Städteordnung, da wo er überhaupt eingriff, mehr schädlich als nützlich gewirkt hat. Man hat aber trotzdem vollkommen Recht, wenn man die Städteordnung von 1808 die Steinsche nennt; es spricht sich darin die Empfindung aus, dass sie ohne ihn überhaupt nicht zu Stande gekommen sein würde. Und die Schicksale, welche nun nach seinem Rücktritt die Reorganisation des platten Landes erlitten hat, bringen jene Empfindung zur vollen Evidenz. Das Fahrzeug war bereits im Hafen, als es von den Nachfolgern Steins nochmals auf die hohe See der Entwürfe hinausgeführt wurde, eine Fahrt, von der es nicht heimkehren sollte.

Die Schuld liegt nicht an einer angeblichen Reaktion in den Regierungskreisen; Dohna und Altenstein, vollends Hardenberg, von ihren Umgebungen gar nicht zu reden, waren viel liberaler als Stein; auch nicht an dem Widerstande des grundbesitzenden Adels. Ein solcher Widerstand war allerdings in einem gewissen Maasse vorhanden, indessen doch längst nicht von der Bedeutung, wie man nach ganz

vereinzelten Erscheinungen annehmen sollte; dieser Widerstand richtete sich auch vorzugsweise nur gegen die sociale, insbesondere gegen die agrarische Gesetzgebung, gegen eine Umgestaltung der Eigenthumsordnung wie sie tiefer greifend kaum gedacht werden kann. Indessen man wusste nach der Sitte der damaligen Zeit mit einer solchen Opposition ausserordentlich schnell fertig zu werden. Aeusserungen, die im Lichte heutiger Anschauungen vollständig harmlos erscheinen würden, führten direkt nach Spandau. Und was nun vollends die Opposition gegen die politischen Neugestaltungen betrifft, so beschränkt sich diese auf eine Anzahl von Eingaben, in denen um Beibehaltung der patrimonialen Gerichtsbarkeit und Polizei gebeten wird. Sie wäre bei einigem Entgegenkommen sehr leicht in die richtigen Bahnen zu lenken gewesen; denn wenn es z. B. in der Eingabe des Mohrunger Kreistags vom 11. September 1809 (Graf Dohna, Graf Dönhoff) heisst: „Wer könnte denn noch den geringsten Beruf in sich fühlen, auf Gütern zu leben, in denen ihnen keine andere Bestimmung mehr verbleibt, als seine Revenüen zu verzehren [80]," so hätte eine solche Gesinnung sehr wohl für die Selbstverwaltung im Stein-Vinckeschen Sinne verwerthet werden können.

Die Schuld lag vielmehr daran, dass nach Steins Rücktritt die Entwürfe einen immer höheren Flug nahmen, sich immer mehr von dem Boden der gegebenen Verhältnisse entfernten, und dass es ausserdem an der Energie zur Durchführung einer solchen Aufgabe fehlte.

In dem Gensdarmerie-Edikt von 1812 fand nach einer

---

80) Acta, die Beschwerden der Gutsbesitzer in den Provinzen über die neue Organisation der Kreisverwaltung und der Polizeieinrichtung des platten Landes betr. 1809—1812.

schneidenden Ironie der geschichtlichen Entwicklung die ganze grosse Bewegung ihren Abschluss.

## 1. DIE VORLÄUFIGEN ÄUSSERUNGEN STEINS IN DER NASSAUER DENKSCHRIFT[81]).

Der Grundgedanke war eine Verwaltung des platten Landes durch Wahlbeamte aus der Klasse der Eigenthümer. „Die Regierung, weit entfernt, Ursach zu haben über den Einfluss der Klasse der Eigenthümer aus einer ruhigen, sittlichen, verständigen Nation Etwas befürchten zu müssen, vervielfältigt die Quellen ihrer Erkenntniss von den Bedürfnissen der bürgerlichen Gesellschaft, und gewinnt an Stärke in den Mitteln der Ausführung. Alle Kräfte der Nation werden in Anspruch genommen, und sinken die höhern Klassen derselben durch Weichlichkeit und Gewinnsucht, so treten die folgenden mit verjüngter Kraft auf, erringen sich Einfluss, Ansehn und Vermögen und erhalten das ehrwürdige Gebäude einer freien, selbstständigen, unabhängigen Verfassung.“

Im Einzelnen lauten die Vorschläge noch sehr unbestimmt. Hinsichtlich der ländlichen Gemeinde-Verfassung wurde lediglich auf die schlesische Einrichtung der Schulzen verwiesen, denen die Dorf- und Feldpolizei, die Ausführung der landesherrlichen Befehle und gewisse Zweige der untern Gerichtsbarkeit übertragen seien. Hinsichtlich der Kreisordnung wurde die in den neuern Organisationen bereits durchgeführte Vereinigung von Stadt und Land mit einem gewählten Landrathe an der Spitze als nachahmungswerth bezeichnet, und ausserdem etwas näher auf die Bildung des

---

81) Pertz I, 428 ff.

Kreistags eingegangen. In letzterer Beziehung heisst es: „An die Stelle der Büreaukratie muss nicht eine auf kümmerlichen und schwachen Fundamenten beruhende Herrschaft einiger Gutsbesitzer errichtet werden, sondern es kommt die Theilnahme an der Verwaltung sämmtlichen Besitzern eines bedeutenden Eigenthums jeder Art zu, damit sie Alle mit gleichen Verpflichtungen und Befugnissen an den Staat gebunden sind. Auf den Kreistagen erscheinen daher die adligen Gutsbesitzer und Deputirte, so aus den übrigen städtischen und ländlichen Kommunitäten gewählt sind." Endlich wurden auch noch die Grundzüge einer Provinzial-Ordnung gestreift, sowohl hinsichtlich der Kompetenz, als der Zusammensetzung des Provinzial-Landtags; die Kompetenz sollte sich auf die Feststellung des Provinzial-Gesetzbuchs, auf die Bestimmung der bäuerlichen Verfassung, auf die innern Polizei-, Unterrichts- und Armen-Anstalten, die Landes-Meliorationen, die Bewilligung der zur Ausführung dieser Entwürfe erforderlichen Gelder erstrecken; die Zusammensetzung sollte der der Kreistage nachgebildet werden, nur dass der Provinzial-Landtag aus den Deputirten der Kreistage zu bestehn hatte, und dass die Wählbarkeit an einen höhern Census geknüpft war.

## 2. DIE VINCKESCHEN GUTACHTEN[82]).

Der Erste, welcher mit bestimmten Organisations-Plänen hervortrat, war Vincke. Von seinen Gutachten kommt in erster Linie das über die Organisation der Unterbehörden für die Polizei-Verwaltung vom 4. Juni 1808 in Betracht, daneben greifen aber auch die Gutachten über die Organi-

82) Acta gen. betr. die Organisation der Kreis-Verwaltungs- und Polizei-Behörden des platten Landes Vol. I.; Acta gen. betr. die Organisation der Provinzial-, Polizei- und Finanz-Behörden Vol. I.

sation der Unterbehörden für die Finanz-Verwaltung vom 11. Juni 1808 und über die Organisation für die Kommunal-Verwaltung, ohne Datum, maassgebend ein.

In Gemässheit des Gutachtens über die Organisation der Unterbehörden für die Polizei-Verwaltung sollte die Reform in der Uebertragung der Polizeigeschäfte an die Einwohner, in der Verpflanzung der englischen Verwaltungs-Organisation auf den preussischen Boden, soweit solche irgend möglich, bestehn.

Es ist nothwendig, die Hauptstellen dieses Gutachtens wörtlich mitzutheilen[83]; dieselben lauten folgendermassen:

„Es würde demnach die ganze bisherige Verfassung beseitigt und in jedem Kreise nach Verhältniss der Bevölkerung und insbesondere des Flächeninhalts mehrere Landräthe — dieser alte angesehene gewöhnte Titel drückt die Sache vollkommen aus — angeordnet, eher zu viel als zu wenig aus denselben Gründen wie in England, und jetzt besonders zum Anfange, wo die Sache recht leicht gemacht werden muss und unvollkommene Wahlen unvermeidlich sind, z. B. für den Oberbarnimschen Kreis der Kurmark von 27 □M. und 40,000 Menschen etwa 15 Landräthe“.

„Bei der Wahl würde nicht die Geburts-Kaste, nicht der bürgerliche Stand, oder die Religion, immer aber ein gewisses Vermögen berücksichtigt und hierin dem Grundeigenthum der Vorzug vor allen andern eingeräumt, also etwa, wer nach Abzug der Lasten und Schulden ein jährliches reines Einkommen von 400 Thlr. aus Grundstücken, von 800 Thlr. aus Kapital-Vermögen, persönlichen Einkommen

---

83) Der Auszug bei v. Bodelschwingh, S. 397 ff. erstreckt sich nur über zwei Seiten. Der obige Abdruck stimmt ganz genau mit dem Original überein, was mit Rücksicht auf einige stilistische Mängel ausdrücklich bemerkt sein mag.

oder merkantilischen Verkehr hat, oder eine Pachtung auf 14 Jahre von 3 oder 4000 Thlr.; bloss ausübende Advokaten und Justiz- auch Kassenbeamte würden ausgeschlossen; man könnte auch den Grundbesitzern eigne Auswahl einer bestimmten Anzahl von Kandidaten überlassen, aus denen der König wählte: aber besser scheint es, das königliche Gutdünken ebensowenig zu beschränken bei der Anstellung, als bei der Entlassung und als in Ansehung der Anzahl. Der Vorschlag erfolgte durch die Regierung und das Departement der allgemeinen Polizei zur königlichen Genehmigung. Diese Landräthe erhalten eine gemeinschaftliche Vollmacht, Landrathskommission, für die ihnen vereinigt zu übertragenden Geschäfte mit der Authorisation in deren Ausübung einzeln und in Deputationen zu handeln, und mit Ausnahme der Angelegenheiten, welche gemeinschaftlicher Berathung bedürfen. Allen wird gleiche Gewalt gegeben, man möchte denn für den Anfang, wie es in England der Fall gewesen, ein Quorum bestimmen, dass bei gewissen Geschäften immer einer der zu benennenden vertrauenswürdigsten zugegen seyn solle[84])".

„Sie haben alle konkurrente Jurisdiktion im ganzen Umfange des Kreises, sind nicht an bestimmte Orte, Zeiten, Geschäfte gebunden, bleiben in aller Absicht ebenso unabhängig als sie es in England sind, und gewiss mit dem gleichen Erfolge als dort, noch sicherer hier bei den viel wenigern und einfachern Geschäften. — Dass diese aber nicht zu lästig gemacht werden und die persönliche Unabhängigkeit nicht beschränken, ist wesentliches Erforderniss der tüchtigen, freudigen, unentgeltlichen Ausübung dieses Amtes".

---

84) Ueber die Bedeutung der Quorum: v. Vincke, Darstellung der innern Verwaltung Grossbritanniens 2. Aufl. 1848. S. 23f. Gneist, Selfgovernment 3. Aufl. 1871. S. 196ff.

„Für die grössesten Städte, doch nur für diese, werden eigne Landrathskommissionen, unabhängig von den Kreislandräthen bestellet; man nenne sie aber nicht Stadträthe, sondern auch Landräthe, wegen der angeseheneren Bedeutung dieses Titels; in den Hauptstädten wird es auch bei uns nothwendig sein, dieselben zu besolden, weil hier Männer gefordert werden, welche ihre ganze Zeit dem Amte widmen und es nicht als Nebensache betreiben können".

„Die Landräthe vereinigen sich alle drei Monate an festbestimmten Tagen in der Kreisvereinigung, welche die englischen Sessions vertritt, zur Verhandlung der gemeinschaftlichen Kreis-Angelegenheiten, zur Entscheidung der von den einzelnen Landräthen eingeleiteten und vorbereiteten Untersuchungen, vornehmlich zur Erörterung und Entscheidung der angebrachten Beschwerden über Verfügungen und Anordnungen der einzelnen Landräthe, welche über alle ihre Handlungen dem Ganzen Rechenschaft schuldig sind. In der Kreisvereinigung werden beständige und temporelle Deputationen für bestimmte Geschäftszweige z. B. Wegebau, Armen-Sachen, Schulangelegenheiten u. s. w. aus den dafür geeignetsten Landräthen bestellet, denen jedoch beizutreten, auch jedem andern unbenommen bleibt, welche in der nächsten Zusammenkunft Bericht erstatten und von dieser jedesmal erneuert werden. Für die Kreisvereinigung wird von derselben ein Kreis-Secretair und Archivarius angeordnet und besoldet, die Landräthe müssen sich jeder mit einem eignen Schreiber versehen, welchen sie selbst wählen und dafür 100 Thlr. jährlich aus den aufkommenden Geldstrafen, in subsidium aus der Kreiskasse erhalten, insofern die Sporteln soviel nicht ertragen haben. Diese würden mässig bestimmt, aber nicht ganz abgestellet, weil dadurch dem Queruliren zuviel Vorschub geschiehet; für Beiwohnung der

Kreisversammlung, von Eröffnung bis zur Adjournirung erhält jeder Landrath 15 Thlr. Entschädigung der Kosten des auswärtigen Aufenthalts; auch bei andern Geschäften ausser dem Hause, Augenschein u. s. w. bleibt es ihm überlassen, Diäten von den Partheien oder aus der Kreiskasse zu fordern; eigentliche Bezalung und Besoldung findet keine Statt."

„Der Geschäftskreis der Landräthe umfasst den ganzen Kreis für welchen sie bestellt sind, alle darin begangenen Verletzungen der öffentlichen Sicherheit, alle Einwohner ohne Unterschied, in alle den Verhältnissen und Beziehungen, welche die zu emanirende Polizeiordnung und fernere gesetzliche Bestimmungen ihrer richterlichen oder administrirenden Kompetenz unterwerfen".

„Dahin gehört die Sorge:

1. für öffentliche Ruhe und Ordnung, alle wirklichen Verletzungen derselben, sowie die Entfernung aller unmittelbar zu deren Störung führenden Umstände, Landesverrätherei, verbotwidrige Zusammenkünfte, Verabredungen, Erregung von Missvergnügen, Aufruhr, Widersetzlichkeit gegen Beamte oder deren Abgeordnete in Ausübung ihres Amts, Verletzungen der Ehrfurcht gegen den Landesherrn, den Staat oder das Publikum, gegen die im Staat aufgenommenen Religionsgesellschaften; Störungen des Gottesdienstes, Missbrauch der Religion zu Gaukeleien, Anmassung und Beeinträchtigung der dem Staat vorbehaltenen Rechte u. s. w. (A.L.R. Th. II. Tit. 20. §§ 91—322). Der Landrath muss den öffentlichen Frieden herstellen, den Thatbestand der Verletzungen konstatiren, die Ruhestörer entweder durch Bürgschaft oder durch gefängliche Verhaftung vor die nächste Kreisversammlung zur weitern Erörterung und Bestrafung binden oder Sicherheit für künftiges gutes Betragen (A.L.R. Th. II. Tit. 20. § 533) bestellen lassen, oder dieselben, wenn die Gesetze dem

angeschuldigten Vergehen eine Strafe bestimmen, welche die landräthliche Kompetenz überschreitet an das Inquisitoriat sofort überweisen; bis zu den Strafen von öffentlichen Auspeitschen und Pranger, vom vierwöchentlichen Gefängniss oder vierzehn Tage Zuchthaus und 50 Thaler Geld könnte wohl unbedenklich diese Kompetenz erstreckt werden. Das Militär muss der Aufforderung eines Landraths zur Aufrechthaltung öffentlicher Ruhe sofort und nach dessen Anweisung Folge leisten.

2. Sorge für Sicherheit der Personen, Leib, Leben, Ehre, Freiheit der Einwohner, insofern auf ihre Beleidigung oder auf die Uebertretung der ihrer Beschädigung vorbeugenden Gesetze, eine Strafe bestimmt worden, unter der gleichen Kompetenzbeschränkung und lediglich in Absicht der öffentlichen Genugthuung; es bleibt demnach jedem vorbehalten, nachdem dieser durch die Landräthe genügt, bei dem ordentlichen Richter seine Privatgenugthuung zu suchen, wobei jedoch der von erstern ausgemittelte Thatbestand, ohne weiters, zum Grunde gelegt, ihnen auch gestattet wird, den Partheien zum Vergleich zuzureden; dahin gehören Injurien, Duelle, körperliche Verletzungen, Misshandlungen, Beschädigungen durch Reiten, Fahren, Bauten, bösartige Thiere, Gewehrsführung, Menschenraub, Sklaverei, Entführung u. s. w.

3. Sorge für Sicherheit des Eigenthums und Vermögens sowohl gegen unmittelbare Beschädigung als gegen Entwendung, sowohl gegen verbotenen Eigennutz und Betrug, als gegen Unglücksfälle und Naturwirkungen — auch hier unter der frühern Kompetenzbeschränkung, sowohl vorbeugend, als strafend, und alle Privatverletzung als eine öffentliche ahndend — daher gewaltthätige Besitzstörung, Feld- und Viehschäden, Diebstahl, Kauf und Versatz gestohlener Sachen, Pfandverleiher, Wucher, Ueberschreitung

der Taxen, unerlaubte Kontrakte, Betrug im Handel und Wandel durch falsches Maass, Zahl, Geld oder Gewicht, durch schlechte Waare, durch Gesinde, falsches Spiel, Wahrsagerei, Schatzgräber, Feuersbrünste, Löschungsanstalten, Ueberschwemmungen u. s. w.

4. Sorge für Sicherung der Sitten und öffentlicher Ehrbarkeit, bei der Sonntagsfeier, Spiel, Trunkenheit, öffentliche Wirths- und Schankhäuser, Leihbibliotheken, Bordelle, Lustbarkeiten u. s. w.

5. Sorge für Sicherung der Gesundheit, Aerzte, Wundärzte, Hebammen, Impfungs- und Badeanstalten, Belebung von Scheintodten, Epidemien, Verkauf gesunder Nahrungsmittel, Gefässe, Reinigkeit der Luft.

6. Gesinde, Handwerks-Innungs-Polizei, Bezahlung der Löhne, und Streitigkeiten zwischen Lohnherrn und Gesinde und Arbeitern."

„Auf alle diese Gegenstände scheint es durchaus nothwendig, die Wirksamkeit der Landräthe auszudehnen, um gute Polizei zu schaffen. Bisher wurden solche grossentheils in das alleinige Gebiet der Justiz gerechnet, mit Ausschliessung der Polizei sobald nur irgend eine Privatverletzung im Spiel war, oder unter Vorbehalt der besondern rechtlichen Untersuchung und Bestrafung. Die gröbern Verbrechen mögen auch ferner der Justiz verbleiben, aber für geringere Beschädigungen der Personen und des Eigenthums, wenn sie nicht wie bisher grossentheils ungeahndet bleiben sollen, ist es durchaus nothwendig, eine überall nahe gegenwärtige, nicht sportelsüchtige Behörde zu konstituiren, welche gleich auf den Fleck wirken kann; es wird nicht weniger zweckmässig sein, dieser zugleich den ersten Angriff auch in allen gröbern Vergehen zu übertragen, und man wird ohne Gefahr den Landräthen die Beurtheilung der mehrern

oder mindern Erheblichkeit, nach Massgabe der Denuntiation, der konkurrirenden Umstände, der ihnen wohlbekannten Denunzianten und Denunziaten, der möglichen Folgen und der wahrscheinlichen Strafbestimmung, überlassen können. Wenigstens wird das Publikum gewinnen durch raschere, wirksamere Untersuchung in den ersten entscheidendsten Momenten und durch die Bestrafung der kleinern, häufigsten und dadurch erheblichsten Vergehen, welche jetzt ganz straflos bleiben, weil jeder es scheuet sich deshalb in ermüdende, lästige processualische Weitläufigkeit zu verwickeln, während der langsamen Untersuchung sich durch den Hass der Verklagten neuen Beschädigungen auszusetzen und doch dabei besorgen zu müssen, dass diese am Ende unter Begünstigung der rechtlichen Förmlichkeiten und Spitzfündigkeiten durch die Humanität oder Frivolität des Richters, der für die Wichtigkeit solcher Objekte gar kein Gefühl hat, noch wohl gar straflos gelassen und der Angeber auf den Kosten sitzen bleibt. Das Cirkular vom 19. Oktober 1801, wegen Abkürzung der fiskalischen Untersuchungsprozesse (Amelang N. U. II. 487), hat die Sache sehr wenig verbessert und stellt noch ein schrecklich weitläuftiges Verfahren dar; weit besser waren die alten westphälischen Brüchten- oder Polizeigerichte, ehe sie durch die preussische Prozessform verdorben wurden, sowie sie noch bis zuletzt im Osnabrückschen bestanden haben. Auch muss der Landrath nothwendig Strafrecht haben, wenn er seine Autorität behaupten und etwas leisten soll: möge es indessen in allen Fällen seiner Diskretion überlassen bleiben, ob er sofort selbst strafen, oder ob er bloss zur Entscheidung der Kreisvereinigung vorbereiten will, er wird schon selbst das richtige Mass treffen, oder man bestimme, dass letzteres bei allen Verletzungen der öffentlichen Ruhe, sowie der Sicherheit

von Personen und Eigenthum stattfinden, bloss in den übrigen zu seiner Beurtheilung bleiben soll. Durch den Rekurs von den individuellen Entscheidungen eines Landraths an die Kreisvereinigung, und in den Fällen, wo ein weiteres Verfahren nachgelassen werden möchte, an die Regierung, ist die Besorgniss eines übereilten ungerechten Verfahrens entfernt: oder man gestatte selbst an das Tribunal den Rekurs von Entscheidungen der Kreisvereinigung in den bemerkten Gegenständen, welche die Justiz bisher sich ausschliesslich aneignete, nur darf dann über den Thatbestand keine weitere Frage sein, dieser muss angenommen werden, wie ihn erstere festgestellet, die immer die Vermuthung und den Glauben der Wahrheit für sich haben muss. Es darf auch nie vergessen werden, dass das allgemeine Wohl die erste Rücksicht ist, dieses muss gewinnen, wenn auch ja einmal von dem minder gelehrten aber praktisch verständigern Richter ein Individuum gekränkt und misshandelt werden sollte; es muss aber ganz zu Grunde gehen, wenn unter dem ängstlich sorgsamen Bestreben, jeder ersinnlichen und erdenklichen Kränkung der Unschuld vorzubeugen, die kleinen und grossen Verbrecher straflos durchschlüpfen, denn diese sind es doch gewöhnlich, welche den eigentlichen Vortheil davon haben. Warum ist doch immer ein so grosses Geschrei von Justizmord, wenn er den Einzelnen trifft, und nie der Justizmord des allgemeinen Bestens berücksichtigt!“

„Daher sei denn auch das richterliche Verfahren der Landräthe nur summarisch und möglichst einfach, es nähere sich den Formen der brittischen Friedensgerichte, soweit sie hier anwendbar zu machen sind: er darf Niemand verurtheilen, ohne ihn gehört, ohne ihm alle Mittel zu seiner Vertheidigung gelassen zu haben, ohne Beweis seiner Schuld, aber sobald dieses dargethan, die Wahrheit gehörig aus-

gemittelt, der Verbrecher gehört, das Urtheil hierauf gegründet ist: sei man auch zufrieden, man versichere es durch Förmlichkeiten, aber man nehme diese nicht so buchstäblich ängstlich, wie in England; man erleichtere es möglichst, durch gedruckte Formulare zu den nothwendigen schriftlichen Verhandlungen, man begnüge sich, wenn aus diesen das Verfahren klar sich darstellt, und fordere von den Landräthen keine Angabe und Ausführung ihrer Gründe. Man schreibe vor, in welchen Fällen dem Landrath eine blosse Vorladung genügen, in welchen er einen Verhaftsbefehl erlassen soll, aber man beschränke ihn nicht in der Anwendung und überlasse es ihm gänzlich auf gegründet scheinenden Verdacht zu verfahren. Es ist doch wahrlich eine ganz übertriebene Humanität, dass gegenwärtig kein fiskalischer Beamte eine Untersuchung vornehmen darf, ohne Authorisazion des vorgesetzten Collegii (A.G.O. § 35. 36), dass er diese bei vorhandener Denunziation erst durch Bericht extrahiren muss (37); bis solche nicht durch an Gewissheit grenzende Wahrscheinlichkeit vorher konstatirt, gegen den Denunziaten selbst die Untersuchung nicht richten (39), eigenmächtiger Weise ohne spezielle Authorisation die Verhaftnehmung niemals verfügen darf (44). — Auch muss der Landrath befugt sein, Jeden dessen Zeugniss ihm nützlich scheint, persönlich vorzuladen, bei entfernten abwesenden Zeugen werde jedoch auch die schriftliche gerichtliche Erklärung admittirt; in allen zu seiner Kompetenz geeigneten Fällen, möchte immerhin der Beweis durch einen Zeugen zulässig sein; das allgemeine Beste erforderte, hierin dem brittischen Verfahren zu folgen; auch muss der Landrath befugt sein, den Eid zu administriren, allenfalls unter jedesmaliger Zuziehung des Orts-Pfarrers. Dass man bei Entscheidung der Sache die faktischen Umstände dem Aus-

spruch einer Jury unterwirft, dürfte unbedenklich und obgleich hier nicht nothwendig, wird es doch in anderer Hinsicht von grossen Nutzen sein, nur wird man der Grand Jury füglich entbehren können; man möchte denn auch die Assizes für alle Kriminalsachen adoptiren, und alle die Kompetenz der Landräthe überschreitende Fälle, durch jährlich zweimal in den Kreisen herumreisende Deputirte der Tribunale zur Stelle erörtern und entscheiden lassen.“

„In eben der Art, wie der richterliche dürfte auch der administrative Wirkungskreis der Landräthe, in Absicht der Gegenstände zu bestimmen sein, welche

7. das Armenwesen, Krankenanstalten,

8. Anstalten für die Bequemlichkeit und Annehmlichkeit der Einwohner, Pflaster, Erleuchtung, Brunnen, Gossen, Uhren, Spaziergänge u. s. w.

9. Wege, Landstrassen, Vorfluth, Ströme, Brücken und mehrere der Art betreffen, welche grossentheils schon unter 1 bis 6 umstehend begriffen sind. — Von diesen sind 7 und 8 immer an bestimmte Orte gebunden, es wird an vielen gelingen, einzelne Einwohner derselben zu ihrer Besorgung willig zu machen, sie werden immer am besten dann gedeihen, und dieses sollte daher ein Hauptgeschäft der Kreisvereinigung sein, für jeden einzelnen Gegenstand an den einzelnen Orten (oder beim Armenwesen für mehrere verbundene Orte) Kommitteen zu etabliren, welche sich künftig aus sich selbst propagirten, auf den Grund der für dieselben (wo wie bei Armenunterstützung keine allgemeine Verbindlichkeit vorhanden ist), besonders zu ertheilenden Lokalgesetze der Regierung (Lokal-Akt). Ueber diese würde von den Landräthen einzeln und vereinigt bloss eine allgemeine kontrolirende Aufsicht geführt, und nur bei Missbrauch und Nachlässigkeit, sowie bei Ausschreibung und Verwendung der

Beiträge thätig eingegriffen, wo aber ein planmässiges Verfahren im ganzen Kreise nützlich, wie in Armensachen, von der Kreisvereinigung eine beständige Kommittee aus ihrer Mitte dazu konstituirt — die letztere wird auch für Wege und Wassersachen erforderlich, für diese allgemeine Aufseher bestellt und deren Bezahlung aus der Kreiskasse regulirt. — Es werde aber dabei immer der Gesichtspunkt festgehalten, dass die Regierungsbeamten nur wirken sollen, wo Privatpersonen es nicht wollen oder vermögen, und nur solange bis diese sich damit befassen mögen; es bleibe immer Zweck, die Regierung zu vereinfachen und alle ihre Sorge den Individuen zu übertragen.“

„Auch von der administrativen Wirksamkeit der Landräthe findet ein Rekurs an die Regierung statt, diese fordert ihren Bericht über angebrachte Beschwerden, und verwirft oder bestätigt ihre Bestimmungen. Auch bleibt es jedem überlassen, den Landrath wegen seiner öffentlichen Handlungen, gerichtlich in Anspruch zu nehmen, auf Schadenersatz; aber er kann diesen nicht verlangen, wenn dieser bloss aus Irrthum fehlte, nur durch Erweis der bösen Absicht und Partheiligkeit, und er muss, wie bei jedem Rekurs, vorher ihn von der intendirten Beschwerdeführung benachrichtigen. Ein fiskalischer Anspruch gegen denselben muss von der Regierung selbst ausgehen, sie kann auch seine Entlassung gehörigen Orts in Antrag bringen, ohne weitere Untersuchung.“

„Für die Gewerbe-Polizei sind ebenfalls die Landräthe die geeignete Behörde und eine viel wirksamere als die bisherigen, da hier vornehmlich die genaueste Lokalkunde erste Bedingung ist. — Wenn hierin der Staat künftig seine direkte Einwirkung beschränken möchte, so wird er desto thätiger in Hinwegräumung der Hindernisse und Erweckung der

Individuen zur Selbsthätigkeit und zum Societätsgeist, wirksam und mit solchen Werkzeugen der Gewissheit eines glücklichen Erfolges versichert sein können, zumal hier eignes Interesse und eignes Gefühl der Bedürfnisse, die eigne praktische Ansicht und Kenntniss der besten Mittel und Personen unterstützen."

„Dagegen bleibt alles, was bloss Partheisache ist, bloss das Mein und Dein angehet, alle schiedsrichterliche, versöhnende Gewalt von dem landräthlichen Wirkungskreise entfernt: es möchte denn solche ausnahmsweise durch besondere Gesetze dahin verwiesen werden."

„Die Unterbehörde der Landräthe bleiben auf dem Lande die Schulzen, die in einigen Provinzen, z. B. Schlesien, schon grossentheils recht gut sind, auch einige Kreisschulzen für die zu bildenden grössern Abtheilungen der Kreise, und die Stadtverordneten, Polizei-Viertels-Meister, oder wie man sie sonst nennen will, in den Städten. Diese würden ganz nach dem Muster der englischen Konstabel geformt, alles Gute was in der brittischen Einrichtung liegt, ihnen übertragen, das Mangelhafte möglichst vermieden. Die Auswahl der dazu geeignetsten Personen sei lediglich den Landräthen in der Kreisvereinigung überlassen, Niemand möge derselben sich entziehen können, er müsse es wenigstens drei Jahre bleiben, es werde dazu Niemand bestimmt, welcher nicht wenigstens mit einem Grundeigenthum von 60 Morgen, in den Städten mit einem eigenen Hause angesessen ist. Die Entlassung müsse von der Regierung auf Antrag der Kreisvereinigung erfolgen können, Substituzionen würden nicht gestattet, wer die Wahl ablehnt zu ansehnlicher Geldstrafe verurtheilt, die jetzt häufig vorhandene Realverbindlichkeit gewisser Güter zu diesem Amte würde in Geldabgabe zur Kreiskasse verwandelt. — Aber die Männer, welche dieses

lästige Amt übernehmen, müssen auch dafür auf alle Weise geehrt und belohnt werden, ersteres durch eine äussere Auszeichnung der Kleidung, durch den ersten Sitz in der Kirche, durch Vorrang bei allen andern feierlichen Gelegenheiten, durch doppelte Stimme bei allen Gemeindeverhandlungen, Prediger-Wahlen u. s. w., letzteres wenigstens durch Befreiung von allen Gemeindelasten, Kommunalabgaben, Einquartirung, von Chaussee-, Brücken-, Kanal-Geldern im Kreise, durch Sporteln, wo eine Parthei konkurrirt, durch Vergütung aus der Gemeindekasse (welche im Verhältniss ihrer Geschäftigkeit und des Betrages der genossenen Begünstigungen jährlich von der Kreisvereinigung bestimmt werde), oder statt letzterer jährliche Gratifikationen an die verdientesten aus der Kreiskasse, durch Verbannung des bisherigen Prinzips, dass die Unterdiener alles ex officio verrichten, von allen allgemein bestimmten Vagabondengreifungs- und andern Prämien ausgeschlossen bleiben sollten. Diese Begünstigungen und welche sich dem noch weiter beifügen lassen, würden jedoch nicht allen Schulzen sogleich mit Antritt des Amtes gemein, sondern erst sukzessiv mit der längern Verwaltung desselben; für 10 Jahre alle ohne Ausnahme; man muss vornehmlich die ersten Jahre damit zu versüssen suchen, nach diesen werden Gewohnheit, Regierungslust etc. schon ihre Gewalt behaupten; wer 25 Jahre den Posten tüchtig vorgestanden, und dieses in dem Zustande seiner Gemeinde nachzuweisen vermag, dem werde auch der Orden zu Theil, womit der Staat das Zivilverdienst ehren wird, und welcher insofern die Dauer unbescholtener Dienstführung dazu qualifiziren möchte, von unbesoldeten Beamten in halb soviel Jahren erworben werden muss, als von Besoldeten gefordert werden. Wenn diesem dann noch eine durchaus anständige, würdige, auszeichnende

Behandlung von Seiten der vorgesetzten Behörden hinzutritt, wenn insbesondere diese es sich zum Grundsatz machen, dem Schulzen soviel es irgend sein kann, seinen Willlen zu lassen und in seinem kleinern Wirkungskreise sowenig als möglich zu beschränken: So dürfte es möglich sein, auch für diese Posten tüchtige Subjekte zu finden. Mehr als alles würden Konskripzionsbegünstigungen der Familien der Schulzen den Posten annehmlich machen, aber diese sind unter jedem andern Titel als ausgezeichneter persönlicher Qualifikation zum Studiren und Zivildienst, verderblich und möglichst zu beschränken. Der Umfang der Gemeinden muss die Anzahl der Schulzen bestimmen, aber auch in den kleinern, werde jedem ein Substitut gegeben, oder dessen Auswahl ihm selbst überlassen. Sowohl die Landräthe müssen befugt werden, sich zur Ausführung ihrer Aufträge jedes andern Einwohners des Kreises zu bedienen, als die Schulzen, jeden bei aussergewöhnlichen Umständen zu ihrem temporellen Deputirten zu bestellen und dadurch ihre Gewalt mitzutheilen. Daneben bemühe man sich auf jede Weise Selbstthätigkeit und Sozietätsgeist unter dem Volke zu erwecken und bethätige durch ein eigenes Gesetz den Willen, alle Wege-, Kanal-Bauten und andere öffentliche Gegenstände unter den englischen Modalitäten den Staatsbürgern unbeschränkt zu übertragen. Selbsthülfe zur Pfändung wegen rückständiger Pächte, Miethe gestatte man auch bei uns den Eigenthümern, welches bei Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit ohnehin nöthig sein wird, um gerechten Beschwerden vorzukommen, auch bisher den damit nicht versehenen Gutsherrn in Westfalen zustand, und in Absicht von Vieh- und Holzbeschädigungen schon allgemein gesetzlich war. Die englischen Gewissensgerichte für kleine Schulden

sind bei unserer Justiz nicht nothwendig, aber sie können sehr nützlich sein, noch mehr die Bankerut-Kommissionen.“

„Nach meiner innigsten Ueberzeugung wird es nicht unmöglich sein, diese Ideen zu realisiren; warum sollte bei uns nicht geschehen können, was die Engländer in allen ihren Kolonien bei den verschiedensten Lokal- und Kulturverhältnissen, wirklich ausgeführt haben? wenn nur die Regierung den ernstlichen Willen hat, die Regierten werden sich bald in die neue Ordnung fügen und für dieselbe bilden. Dennoch würde es nicht rathsam sein, damit gleich überall vorzuschreiten, man fange an in der Provinz, wo der Erfolg am sichersten zu erwarten ist, z. B. in Niederschlesien, man sorge da nur vornehmlich für ein verständiges Regierungs-Kollegium, welches der Sache nicht entgegenwirkt, die dahin strebt, seine eigene Existenz grösstentheils überflüssig zu machen, welches in den neuen Geist eingedrungen, den alten Geist der Regierungssucht ganz abzulegen vermag, und allmälig sich von den Geschäften zurückziehet, sowie die neue Einrichtung festen Fuss gewinnt, welche von demselben mit aller Kraft unterstützt, mit aller Vorsicht geleitet, und so allen entgegenstrebenden Hindernissen begegnet wird. Auch das Justiz-Tribunal muss da von gleichem Geiste belebt seyn; dann wird die Sache gewiss gehen und das aufgestellte fest begründete Beispiel, die dabei gesammelten Erfahrungen, auch der dann allgemeinern Einführung den Weg bahnen. Das erste Bedürfniss für die Sache bleibt indessen die Abfassung einer allgemeinen Polizeiordnung für den ganzen Umfang der den Landräthen übertragenen Wirksamkeit, der sich dann die nähern lokalen Bestimmungen für jede Provinz und für einzelne Orte, leicht anpassen lassen, und wozu der 20. Titel des 2. Theils des A. L. R., v. Bergs Polizeirecht und die demselben nachgefügte Sammlung vor-

züglicher Polizeigesetze u. s. w. die Materialien liefern. Auch die Abfassung einer Geschäftsordnung für die Landräthe.“

„Der vorzüglichste Einwurf, welcher sich gegen die Sache machen lässt, dürfte beruhen in der Unmöglichkeit, sofort in den verschiedenen Kreisen gleich hinlänglich geeignete Subjekte zu Landräthen zu finden; aber wenn sie auch nicht gleich ganz vollkommen zu erhalten wären, so darf doch dieses die Einführung nicht hindern; man müsste ja sonst überall beim Alten beharren, von jeder weitgreifenden Verbesserung abstrahiren, weil jede einzig auf die Auswahl tüchtiger Männer für die Ausführung beruhet, die selten gleich vorhanden sind, oft erst durch die Sache selbst gebildet werden müssen. Ich glaube indessen, dass der Mangel wirklich so gross nicht ist, man identifizire und personalisire sich nur immer die Sache; sollten z. B. 15 Landräthe im vorhergenannten Oberbarnimschen Kreise nicht anzutreffen sein, unter allen Gutsbesitzern, Domänen- und Gutspächtern, Schulzenhofsbesitzern, Predigern, Oberförstern, den Kaufleuten in Wrietzen, Freyenwalde, Neustadt, Strausberg? sie werden sich wohl überall finden, wenn man nur ernstlich sucht. Aber werden sie auch die Geschäfte unentgeltlich übernehmen? auch dafür banget mir nicht, denn diese gewähren alle Annehmlichkeiten der öffentlichen Geschäftigkeit, ohne Aufopferung des Nahrungsgewerbes und der persönlichen Unabhängigkeit, ohne lästigen Dienstzwang, Dienstunterthänigkeit, völlige Hingebung; sie befriedigen den gemeinnützigen Eifer des Patrioten, wie das persönliche Interesse des Egoisten, weil ein solcher Posten überall zu Ansehen und Einfluss führen muss, den man lieber sich selbst aneignet, als andern über sich einräumt, welche sich noch vermehren lassen durch eine demgemässe Organisation der Landesstände; der reiche Gutsbesitzer wird sich bald dazu drängen, hier

wie in England, wie in dem neuen Königreich Westfalen selbst zu dem Maire (Schulzen) Posten in den eignen Dörfern, es wird ihm eine Entschädigung gewähren für die bisher über seine unterthänigen Bauern ausgeübte gutsherrliche Vormundschaft und für die mit der Patrimonialgerichtsbarkeit sich verlierende polizeiliche Gewalt; der Landrathsposten wird bald Gegenstand der grössten Nacheiferung und Eifersucht werden."

„Immer verdiente es wenigstens den Versuch, ob die Sache möglich und ausführbar, und wie sie am besten anwendbar zu machen, wodurch in einem andern Reiche so grosse Dinge geschehen."

Um so kürzer sind die Aeusserungen Vinckes über die Landgemeinde-Ordnung in den beiden Gutachten über die Organisation der Unterbehörden für die Kommunalverwaltung und über die Organisation der Unterbehörden für die Finanzverwaltung.

Er ging davon aus, dass die Lokal-Bedürfnisse der ländlichen Kommunen in der Regel höchst einfach und unbedeutend seien, und empfahl desshalb die Ausdehnung der in Westphalen bewährten Einrichtung der Erbentage auf die übrigen Provinzen. Diese Erbentage waren Versammlungen der Beerbten, d. h. der Grundeigenthümer mit Einschluss der domini utiles, der Erbpächter u. s. w., oder vielmehr streng genommen Versammlungen der Meistbeerbten, indem nur diejenigen stimmberechtigt waren, welche mindestens 13 Magdeburgische Morgen besassen. Die Erbentage waren gleichzeitig zur Untervertheilung der auf die einzelnen Bezirke, die Kirchspiele und Aemter entfallenden landesherrlichen und provinziellen Abgaben und zur Feststellung des Bedarfs für die Lokal- und Kommunal-Bedürfnisse bestimmt; es wurden dabei auch alle Gemeinde-Angelegenheiten

erledigt, einige Deputirte für deren Wahrnehmung gewählt, die Rechnung des abgelaufenen Jahres von dem durch die Beerbten selbst erwählten, von der Kammer geprüften und bestätigten Rezeptor vorgelegt und abgenommen, der ganze innere Haushalt berichtigt; die Kammer konkurrirte nicht anders als durch Zustimmung zu neuen Ausgaben, durch Einholung der königlichen Genehmigung, wenn solche dauernd konstituirt werden sollten, und durch Revision der Rechnungen in letzter Instanz.

Es fragte sich nun aber doch, ob es möglich sein würde, eine solche Einrichtung, die an sich selbstverständlich geeignet war, eine gewisse Willfährigkeit bei der Bevölkerung und ein Zutrauen derselben zu der Regierung hervorzurufen, ohne Weiteres auf andere Landestheile zu übertragen. Insbesondere wäre doch als eine nothwendige Vorbedingung die Uebertragung der westphälischen Kirchspiels- und Aemter-Verfassung erforderlich gewesen, und zwar hätten die Bezirke in den östlichen Provinzen einen viel grösseren Umfang erhalten müssen, indem die mittleren Grundeigenthümer, auf denen diese Verfassung recht eigentlich beruhete, hier viel seltener waren, da die meisten Bauern hier vorläufig weder Eigenthum noch dominium utile hatten; wie das Alles Vincke selbst anerkannte und demgemäss vorschlug, vor der Hand auch den Zeitpächtern mit längerer Pachtzeit das Stimmrecht zu gewähren.

## 3. DAS STEINSCHE SCHREIBEN AN SCHRÖTTER VOM 27. JUNI 1808 ÜBER DIE ORGANISATION DER PROVINZIAL-UNTERBEHÖRDEN [85]).

Während hinsichtlich der Reorganisation der Regierungen die Mitwirkung Schrötters nur in soweit in Anspruch ge-

85) Pertz II, 670 ff.

nommen war, als es sich um die nähere Ausführung des in der Hauptsache bereits feststehenden vorläufigen Organisations-Plans vom 23. November 1807 handelte, so war in Bezug auf die Verfassungs-Verhältnisse des platten Landes ein solcher allgemeiner Plan überhaupt erst aufzustellen.

Es handelte sich dabei in erster Linie um die Bildung der Kreisbehörden. Die eigenen Ansichten Steins ergeben sich aus der in dem Schreiben enthaltenen Kritik der bereits vorliegenden Materialien.

Unter diesen kam zunächst ein von Schrötter selbst herrührender Plan in Betracht, der unter der Bezeichnung „Anderweiter Organisations-Plan der bisherigen Land- und Steuerräthlichen Officien in den vier altpreussischen Kammer-Departements“ mittelst ausführlichen Berichts vom 5. März 1806 dem Könige vorgelegt war [86]). Derselbe war dadurch veranlasst worden, dass in diesen Landestheilen im Gegensatz zu allen übrigen Provinzen der polizeiliche Wirkungskreis der Landräthe bloss auf die Rittergüter, nicht auch auf die Domänen, Kölmischen Güter und städtischen Kämmereigüter sich erstreckte, während andererseits die Kreise eine Ausdehnung hatten, welche eine wirksame Kontrole der Polizeiverwaltung Seitens der Landräthe auch nur in den ritterschaftlichen Gebieten völlig illusorisch machte. Demgemäss war eine Verkleinerung der Kreise und eine Ausdehnung der landräthlichen Polizeiaufsicht auf alle im Kreise belegenen Grundstücke, ausserdem aber in Uebereinstimmung mit der in Neuostpreussen bereits durchgeführten

---

86) Der Bericht vom 5. März 1806 nebst dem Anderweiten Organisations-Plane sowie die Kab.-Ordre vom 18. Mai 1806 in Acta gen. betr. die Einrichtung der Kreis-Verwaltungs-Behörden in Preussen. Dieselben Aktenstücke nebst dem Schrötterschen Schreiben vom 21. Juni 1808 auch in Acta gen. betr. die Organisation der Kreis-Verwaltungs- und Polizei-Behörden des platten Landes. Vol. I.

Organisation auch eine Ausdehnung der landräthlichen Polizeiaufsicht auf die Städte und insofern eine Vereinigung der landräthlichen und steuerräthlichen Officien vorgeschlagen worden, während im Uebrigen die Magistrate direkt den Kammern unterstellt werden sollten, insbesondere hinsichtlich der Verwaltung des Kämmerei- und Bürgervermögens, hinsichtlich der Gewerbepolizei, auch der Beförderung und Aufnahme der städtischen Gewerbe, sowie überhaupt hinsichtlich der sog. Stadtwirthschaft, nach Analogie der Staatswirthschaft. Es war Schrötter nicht entgangen, dass zur Durchführung einer solchen Organisation höhere Anforderungen an die Qualifikation der Landräthe gestellt werden müssten, er hatte deshalb auf eine strengere Prüfung der Landrathsamts-Kandidaten durch die Ober-Examinations-Kommission gedrungen, und die Genehmigung erbeten, erforderlichen Falls bei den Vorschlägen von der Angesessenheit im Kreise absehen zu dürfen. Die Kabinets-Ordre vom 18. Mai 1806, aus der übrigens hervorgeht, dass man sich damals im niedersächsischen und pommerschen Departement mit einer ähnlichen Reorganisation beschäftigte, hatte diesen Plan im ganzen Umfange genehmigt, insbesondere auch gutgeheissen, dass die Ober-Examinations-Kommission angewiesen werde, die zu Landrathsposten im altpreussischen Departement sich meldenden Kandidaten ebenso gründlich als die angehenden Kriegs- und Domänen-Räthe zu prüfen und daher die Prüfung nicht, wie bisher vielfach, auf einzelne specielle ländliche Polizeigegenstände zu beschränken, sondern auf die wichtigsten Zweige der Polizei- und der Staats-Wissenschaft zu erstrecken, sich auch mit der Präsentation unangesessener Bewerber einverstanden erklärt. Mit der Ausführung dieser Organisation hatten sich auch die Kammer-Präsidien bereits befasst, als der Ausbruch des Kriegs und die baldige In-

vasion dazwischen trat. Dieser Plan ist zwar wiederum ein Beweis für die Reformbestrebungen Schrötters vor der eigentlichen Reform, indessen hat doch Stein ganz Recht, wenn er nach der Mittheilung des Plans in dem Schreiben vom 27. Juni darauf hinweist, dass solcher zu dem Geiste der neuen Organisation nicht passe, da er ganz auf besoldete Diener berechnet sei, die Distrikte zu gross blieben, die Landräthe zu wenig sie unterstützende Personen hätten, und alle Verbindung mit den Ständen fehle, was dann auch Schrötter in dem Schreiben vom 13. Oktober als richtig anerkannte.

Ein weiterer Plan, der in zwei Aufsätzen des Landraths von Itzenplitz und in drei Aufsätzen des Grafen von Rheden näher ausgeführt war, wonach die Kreisbehörden aus kleinen Kollegien bestehen sollten, fand die Zustimmung Steins deshalb nicht, weil diese Behörden zu zahlreich seien, und auserdem gerade die Instanz, welche vorzugsweise exekutiren solle, zu einer schwerfälligen und doch immer nur sehr unvollkommen deliberirenden Behörde gemacht werden würde.

Es blieb dann der Vinckesche Plan. Die sofortige Ausführung desselben war Stein im Hinblick auf den Zustand des Volks und der Gesetzgebung bedenklich; er befürchtete namentlich, dass es schwer halten werde, die erforderliche Anzahl qualificirter Individuen sogleich zu erhalten; auch schien ihm die Umgestaltung der Gesetzgebung eine zu plötzliche und tief greifende zu sein. Aber dennoch fand er diesen Plan einer ganz vorzüglichen Aufmerksamkeit werth, „um ihn soviel möglich schon jetzt so in Ausführung zu bringen, dass künftig sich der Erreichung des Ideals immer mehr genähert wird“. Die Landräthe seien beizubehalten, es müssten ihnen jedoch Kreis-Deputirte in grösserer Anzahl als Gehülfen, allenfalls mit konkurrirender Autorität beigegeben werden; die Landräthe müssten dabei die Stellung der Quorum in

England vertreten, einige Geschäfte seien ihnen auschliesslich, andere unter Theilnahme der Kreis-Deputirten zu übertragen.

Das Schreiben vom 27. Juni beschäftigte sich ausserdem noch kurz mit dem Schulzenwesen und mit der Beschaffenheit der unteren Organe für die ausübende Gewalt. Hinsichtlich des Schulzenwesens wird lediglich auf die Vinckeschen Gutachten und auf die Schlesische Verfassung, hinsichtlich der Exekutiv-Organe auf die Einrichtung der englischen Constables im Gegensatz zu der französischen Gendarmerie verwiesen.

## 4. DER SCHRÖTTERSCHE PLAN ZUR EINRICHTUNG DER KREIS-VERWALTUNGS-BEHÖRDEN IN PREUSSEN, VOM 13. OKTOBER 1808 [87]).

Unter Berufung auf das Schreiben vom 27. Juni legte Schrötter am 13. Oktober seinen wiederum nur auf die Provinz Preussen berechneten Plan vor. Derselbe beschränkte sich auf die Kreis- und Polizei-Verfassung des platten Landes, regelte diese aber in grösster Ausführlichkeit. Es war zwar die Ausarbeitung einer förmlichen Verordnung nebst dazu gehöriger Instruktion ausdrücklich vorbehalten, es wäre aber die Verwandlung der 158 Nummern in Gesetzes-Paragraphen eine verhältnissmässig leichte Arbeit gewesen; der Plan vom 13. Oktober hatte zwar noch nicht die Vollendung des Constitutions-Entwurfs der Städteordnung, doch ging derselbe über die Freyschen Aufsätze in formeller Hinsicht weit hinaus.

---

87) Acta gen. betr. die Organisation der Kreis-, Verwaltungs- und Polizei-Behörden des platten Landes Vol. I; auch für die folgenden Abschnitte.

Eine Ergänzung des Plans bildet das mit den Gegenbemerkungen vom 24. November eingereichte Gutachten über die Organisation der Ortsbehörden auf dem platten Lande. Diese Organisation der Ortsbehörden war in dem Plane vom 13. Oktober, wie Schrötter inzwischen selbst eingesehen hatte, allzu kurz behandelt gewesen; so wichtig es auch war, den Neubau mit den höhern Stufen zu beginnen, so stellte es sich doch gleichfalls als nothwendig heraus, die Fundamente an einzelnen Punkten zu erneuern.

Aus der Verbindung dieser beiden Entwürfe ergiebt sich nun folgendes Bild.

### a. DIE ORTS-VERWALTUNG.

Jedes Dorf mit fünfzig Seelen und darüber macht mit allen dazugehörigen Gütern, ohne Unterschied ob sie Rittergüter oder Domänen-Vorwerke sind, und mit allen in denselben befindlichen Einwohnern einen Polizeibezirk aus; einzeln belegene Höfe, Grundstücke und Dörfer unter fünfzig Seelen werden entweder unter einander oder mit einem benachbarten Polizeibezirke vereinigt.

Ortspolizei-Behörden sind entweder die Guts- und Vorwerksbesitzer, oder Schulzenämter. Den Guts- und Vorwerksbesitzern steht die Ortspolizei-Verwaltung in allen denjenigen Bezirken zu, in welchen Rittergüter oder Vorwerke sich befinden, in der Weise, dass unter mehreren in einem Bezirke befindlichen Guts- oder Vorwerks-Besitzern die Polizei-Verwaltung von sechs zu sechs Jahren wechselt, dass ferner diejenigen Besitzer, welche abwesend sind, oder der nöthigen Eigenschaften entbehren, oder für ihre Person von der Befugniss keinen Gebrauch machen wollen, einen von ihnen in seiner Amtsführung völlig unabhängigen Stellvertreter der höhern Behörde präsentiren können, und dass endlich auch

diejenigen Besitzer, welche das Amt in Person wahrnehmen, doch befugt sind, gewisse Geschäfte einem in ihrem Namen handelnden, gleichfalls von der Behörde bestätigten Gehülfen zu übertragen.

Die Schulzenämter bestehen aus dem Schulzen und zwei Geschworenen. Die Bestellung zum Schulzen erfolgt hinfort nicht mehr auf Grund des Besitzes sog. Schulzengüter, indem der Bestimmung der Kammern überlassen wird, inwiefern die Erbschulzen wegen der ihnen für die Verwaltung des Schulzenamts zugestandenen Vortheile den Gemeinden gerecht werden müssen. Vielmehr kommt es hinsichtlich der Bestellung hinfort darauf an, ob die bäuerlichen Grundstücke des Bezirks entweder dem Gutsherrn ganz oder grossentheils eigenthümlich gehören, oder ob sie den Eingesessenen ganz oder grossentheils erblich zustehen, indem im erstern Falle der Gutsherr die Mitglieder des Schulzenamts zur höhern Bestätigung vorschlägt, während im letztern Falle die Dorfgemeinde, resp. die mehreren Dorfgemeinden, nach einem Turnus oder auf Grund einer verhältnissmässigen Vertheilung, zu jedem Posten zwei Subjekte wählt, von denen die Behörde eins bestätigt. Die Behörde hat übrigens das Recht, die Wiederholung des Vorschlags resp. der Wahl zu verlangen, wenn sämmtliche Vorgeschlagenen oder Gewählten der nöthigen Eigenschaften entbehren.

In Angelegenheiten der administrativen Polizei fungirt der Schulze allein, in Angelegenheiten der Polizei- und Civil-Gerichtsbarkeit das Schulzenamt. Das Schulzenamt ist insbesondere kompetent bei Polizei-Uebertretungen bis zu acht Tagen Gefängniss oder verhältnissmässiger Geldstrafe, bei Diebstählen in den Fällen der §§ 1122, und 1123 Th. II, Tit. 20 A.L.R., bei Verbal- und geringeren Realinjurien, bei Gesinde und Pfändungssachen, sofern bei letzteren der

Beschädigte sich mit einem Pfandgelde begnügt, endlich bei Schuldsachen unter fünf Thalern.

Behufs der Kommunal-Verwaltung, an welcher adlige Güter und Domänen mit ihren Leuten in der Regel keinen Theil haben, bildet jedes Dorf mit seiner Feldmark einen natürlichen Gemeindebezirk, indem nur einzelne Gehöfte und solche Ortschaften, die nicht über drei Feuerstellen betragen, mit andern vereinigt werden sollen. Die Verwaltung der Kommunal-Angelegenheiten wird theils von der Gemeinde in ihren Versammlungen, theils vom Schulzen und zwei Geschworenen besorgt; der Schulze und die Geschworenen werden dann besonders gewählt, wenn sie nicht schon Gemeindeglieder sind, was nur bei dem ausnahmsweisen Auseinanderfallen des Polizei- und Gemeinde-Bezirks eintreten kann.

### b. DIE BEZIRKS-VERWALTUNG.

Das gesammte Areal des platten Landes wird in Bezirke abgetheilt, von denen keiner über 8000 Seelen oder über 8 □Meilen umfassen soll. Bei dieser Abgrenzung ist hauptsächlich nur auf administrative Zweckmässigkeit zu sehen, jedoch die Trennung der Rittergüter von den dazugehörigen Bauerdörfern in soweit zu vermeiden, als diese Dörfer mit dem Gute zusammenhängen und nicht besondere Umstände die Zerstückelung nothwendig machen; die Städte bilden Bezirke für sich (3—6).

Diese Bezirke sind lediglich Verwaltungs-Bezirke und nicht zugleich auch Kommunal-Verbände. Das Organ der Bezirks-Verwaltung ist der Kreis-Deputirte, der aus mehreren vom Kreistage Präsentirten, von der höchsten Landesbehörde ernannt wird. Präsentationsfähig ist Jeder, der dreissig Jahr alt ist und im Bezirke wohnt, sofern er entweder mit einem Grundstücke von wenigstens 500 Thlr. schuldenfreien Er-

trag im Kreise angesessen ist, oder ein Pachtgrundstück zum jährlichen Pachtzinse von 2000 Thlr. auf 12 Jahre inne hat, oder eine jährliche Revenüe von 800 Thlrn. aus Gewerbe, Kapitalzinsen u. s. w. nachweisen kann. Derjenige, welcher hiernach präsentationsfähig ist, ist in der Regel auch verpflichtet, und zwar bei Verlust des Stimmrechts und der Theilnahme an der Kreisverwaltung, sowie bei einer Strafe von 1000 Thlr, das Amt des Kreis-Deputirten zu übernehmen, sofern nicht dauernde Krankheit, häufige Abwesenheit, höheres Alter, gewisse Berufsgeschäfte und dergleichen mehr nach der Entscheidung des Kreistags einen gültigen Entschuldigungsgrund bilden. Die Ernennung erfolgt auf drei Jahre in der Weise, dass jährlich der dritte Theil der Kreis-Deputirten jedes Kreises ausscheidet. Eine Wiederwahl ist statthaft, ein Zwang zur Wiederannahme findet aber erst nach Ablauf von 9 Jahren statt. Das Amt ist ein unbesoldetes Ehrenamt, unbeschadet des Bezugs von Reisekosten und Diäten, sowie der taxmässigen Sporteln in Parteisachen. Die Stellvertretung des Kreis-Deputirten in Behinderungsfällen übernimmt der auf dieselben Weise bestellte Kreis-Assistent, auf Grund einer Anzeige an die vorgesetzte Behörde, ohne dass es eines förmlichen Auftrags derselben bedürfte (133. 141—153. 30. 31).

Der Kreis-Deputirte verwaltet in seinem Bezirke die Landes-Polizei nach den bestehenden Vorschriften, und wacht über die Befolgung der Landes-Gesetze. Er ist der unmittelbare Vorgesetzte und Kontroleur der Orts-Polizei und führt die Aufsicht über die Kommunal-Verwaltung (16—20). Die Beschwerden über die Orts-Polizei-Behörden werden von ihm untersucht, und vorbehaltlich des Rekurses an die höhere Polizei-Behörde, entschieden. In die Verwaltung des Kommunal-Vermögens darf er sich aber nur dann mischen, wenn

dabei von den gesetzlichen Bestimmungen abgegangen wird; sonst ist er bloss Aufsichtsbehörde (23. 24). Mit der Polizei-Verwaltung ist eine vorläufige Straffestsetzung in denjenigen Fällen verbunden, in welchen die Gesetze nur eine Strafe von 14 Tagen Gefängniss oder verhältnissmässige Geldstrafe verordnen; jedoch muss dazu das Schulzenamt desjenigen Orts, wo die Kontravention begangen ist, zugezogen, und vor Abfassung der Resolution nicht bloss dessen Anerkennung der Richtigkeit des Thatbestandes, sondern auch dessen Zustimmung zu der bestimmten Strafe zu Protokoll gegeben werden; der Beschuldigte hat das Recht binnen zehn Tagen nach dem Empfange der Resolution auf förmliches rechtliches Gehör und Erkenntniss bei der Justizbehörde anzutragen, was ihm in der Resolution besonders mitgetheilt werden muss; die Akten werden dann sofort an das Gericht abgegeben (84–88. 99); dies Alles in analoger Anwendung des § 45 der Verordnung vom 26. December 1808.

Bei Ausübung der ihnen verliehenen exekutiven Gewalt müssen die Kreis-Deputirten in der Regel die in den Gesetzen vorgeschriebenen Grade beobachten; sie sind indessen befugt, in Fällen, wo die verlangte Verpflichtung auch durch einen Dritten geleistet werden kann, solche nach fruchtlos gebliebener Aufforderung des Verpflichteten für dessen Rechnung zu bewirken; es bezieht sich das namentlich auf Lieferungen, bei denen es nicht gerade auf einzelne im Besitze des Verpflichteten befindliche Gegenstände ankommt; es wird dann der Kostenbetrag von dem Verpflichteten exekutivisch beigetrieben und zwar ohne Einrede hinsichtlich der Höhe des Betrags, sofern der Verpflichtete bereits in der Aufforderung darauf hingewiesen war, dass dies Verfahren eintreten würde. Strafbefehle im Wege des exekutivischen Verfahrens können die Kreis-Deputirten bis zur Summe von

10 Thlr. oder 5 Tagen Gefängniss erlassen und vollstrecken, ohne dass der Justizbehörde darüber eine Einmischung zustände [88]). Militär-Exekution findet nur bei hartnäckigem Ungehorsam oder wirklicher Widersetzlichkeit ganzer Gemeinden nach fruchtlos gebliebener Civil-Exekution und vorheriger Androhung statt. Die Einlegung von Militär-Exekution darf ohne ausdrückliche Genehmigung der Provinzial-Polizei-Behörde nicht veranlasst werden. Kommt es bei der Exekution auf den Verkauf eines Grundstückes an, so wird selbige zwar von dem ordentlichen Gerichte, unter welchem

---

88) Dadurch wird ein neues Licht auf die unendlich oft, insbesondere auch im Landtage, erörterte Kontroverse geworfen, ob die den Landes-Polizei-Behörden in § 48 der Verordnung vom 26. December 1808 beigelegte Exekutions-Befugniss, ob insbesondere die Befugniss zum Erlass förmlicher Strafbefehle entweder ein Vorrecht der Landes-Polizei-Behörden, oder eine den sämmtlichen Polizei-Behörden gemeinsam zustehende Befugniss sei, wobei namentlich auch das Verhältniss des § 20 des Gesetzes vom 11. März 1850 von Bedeutung ist. Sofern nun von den Gegnern der Ausdehnung jener Befugniss auf die Landräthe und Ortsbehörden häufig darauf hingewiesen ist, dass der Gesetzgeber seiner Zeit mit voller Absicht die administrative Exekution auf die kollegialisch organisirten Behörden, wegen der in dieser Organisation liegenden Garantie gegen eine missbräuchliche Anwendung, beschränkt habe, so ergiebt sich jetzt die nur relative Richtigkeit dieses Arguments; es ist nur der Betrag der sog. Exekutivstrafen bei den Unterbehörden ein sehr viel geringerer. Die Kontroverse hatte bereits seit der Kreisordnung und dem Kompetenz-Gesetze für die betreffenden Landestheile ihre Wichtigkeit verloren, sie ist jetzt durch die §§ 68ff. des Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 völlig beseitigt, indem die Regelung ganz im Sinne der Gesetzgebung von 1808 erfolgt ist. Theoretisch bleibt aber die Kontroverse, insbesondere in den wechselnden Phasen ihrer Entwicklung eine der interessantesten des Verwaltungsrechts, da sie in die höchsten Principienfragen hineinreicht und ein treues Bild von der Stellung der politischen Parteien zu der Staatsgewalt gewährt; es ist ausserdem eine seltene Fülle von Kenntnissen und Scharfsinn auf die Erörterung verwendet worden; ich behalte mir vor, in einer besondern Ausführung darauf zurückzukommen. Vgl. übrigens Th. F. Oppenhoff, Die preussischen Gesetze über die Ressort-Verhältnisse. Berlin 1863. S. 182.

es gelegen ist, im Wege der nothwendigen Subhastation bewirkt, die Beurtheilung aber, ob zu dem Verkauf geschritten werden muss, gebührt lediglich den Kreis-Deputirten; die Subhastation kann daher auf ihren Antrag nicht versagt werden. Der Verkauf abgepfändeter Effekten geschieht jedesmal mit Zuziehung einer Justizperson (99—107). Auch diese Bestimmungen sind den für die Regierungen gegebenen durchaus nachgebildet (Verordnung vom 26. December 1808 § 48).

Endlich ist die Polizei-Verwaltung der Kreis-Deputirten in sehr weitgehender Weise der Kontrole der Gerichte unterworfen. Insbesondere soll der Weg Rechtens bei solchen polizeilichen Verfügungen, welche einer ausdrücklichen Disposition der Gesetze gerade entgegen sind, unbedingt offen stehen, und zwar nicht nur über den Schadensersatz, sondern auch über die Verpflichtung selbst. Dasselbe ist der Fall, wenn der Kläger ein besonderes gültiges Recht erworben zu haben behauptet, welches der durch die Polizei-Verfügung angeordneten Verbindlichkeit entgegensteht; in diesem Falle kann jedoch der Kreis-Deputirte, des Widerspruchs ungeachtet, mit der Ausführung vorgehen und die Exekution verfügen, wenn nach seinem pflichtmässigen Ermessen damit ohne überwiegenden Nachtheil des Allgemeinen bis zur richterlichen Entscheidung nicht gewartet werden kann. Wenn dagegen die Klage nicht auf eins dieser beiden Fundamente, sondern nur auf die allgemeine Freiheit und auf die Principien vom freien Genuss des Eigenthums gegründet wird, so steht der Justiz-Behörde nur dann eine Kognition über die Nothwendigkeit der Polizei-Verfügung zum allgemeinen Besten und deren Zweckmässigkeit zu, wenn eine richterliche Erörterung darüber in den Gesetzen ausdrücklich nachgelassen worden, oder die Polizei-Verfügung eine ganz neue Anordnung enthält, welche weder von der höheren Polizei-Instanz genehmigt,

noch durch ein Gesetz begründet wird. Jedoch kann in diesem Falle niemals über die Verpflichtung zur Befolgung der Polizei-Verfügung, sondern nur darüber eine rechtliche Klage gestattet werden, ob und in wie weit, jedoch unter vorausgesetzter Nothwendigkeit und Zweckmässigkeit der Verfügung, ein Entschädigungs-Anspruch wegen derselben dem Kläger nach den Gesetzen zustehe. Endlich soll sogar in diesem Falle die richterliche Einwirkung in vollem Umfange eintreten, wenn die höhere Polizei-Behörde die Verfügung gemissbilligt hat, und zwar wird diese Ausdehnung des Rechtswegs für „natürlich" erklärt (78—83). Wiederum sind hinsichtlich dieser Bestimmungen die für die Regierungen in der Verordnung vom 26. November 1808 § 38 ff. aufgestellten Grundsätze maassgebend gewesen.

### c. DIE KREIS-VERWALTUNG.

Die Kreise, welche zugleich Staatsverwaltungs-Bezirke und Kommunal-Verbände sind, erstrecken sich mit Ausnahme der Stadt Königsberg, die einen Kreis für sich bildet, gleichmässig auf Stadt und Land; sie sollen nicht über 35 □Meilen gross sein und nicht über 45 000 Seelen enthalten, im Uebrigen aber so abgegrenzt werden, dass sie, ohne Rücksicht auf bisherige Kreisgrenzen, möglichst reguläre Figuren bilden (1. 2. 5. 7. 8).

Die neuen Kreis-Verwaltungs-Behörden haben in ihrer doppelten Eigenschaft als Staats- und als Kommunal-Behörden die Verwaltung der Polizeigeschäfte, die Aufsicht über das niedere Kommunalwesen, die Erhebung aller direkten Gefälle des Staats, die Besorgung aller Militär-Angelegenheiten und die vorschriftsmässige Regulirung und Ausführung der Kreis-Societäts-Geschäfte (14).

Zu diesen Kreisbehörden gehört nun vor Allem der

Landrath. Die Besetzung des Landraths-Amts erfolgt genau nach denselben Grundsätzen, wie die Besetzung der Kreis-Deputirten-Stellen (141 – 153), so dass insbesondere von der Ablegung eines Examens irgend welcher Art nicht mehr die Rede ist; die Amtsdauer der Landräthe ist jedoch nicht wie die der Kreis-Deputirten eine dreijährige, sondern eine sechsjährige, ausserdem erhalten sie neben Diäten, Reisekosten und Sporteln einen Gehalt von 600 Thlr. nebst 100 Thlr. als Entschädigung für einen Schreiber; Schrötter bemerkt aber, dass die bisherige Besoldung in der Regel nur 500 Thlr. Alles in Allem betragen habe, und dass 700 Thlr. auf dem Lande und auf dem eignen Gute mehr seien, als 1500 Thlr. in der Stadt; nach dem früheren Schrötterschen Plane war übrigens die Landraths-Besoldung auf 100 Thlr. mehr angenommen, als nunmehr gewährt werden sollte.

Der Landrath hatte nun zunächst in demjenigen Bezirke, in welchem er wohnte, die Funktionen des Kreis-Deputirten wahrzunehmen (16—20. 23. 24. 84—89. 99—107. 78—83); er musste ausserdem die einzelnen Kreis-Deputirten in ihrer Geschäftsführung im Allgemeinen kontroliren, sie auf Mängel und Verstösse aufmerksam machen und ihnen seine Meinung über die Ausführung polizeilicher Maassregeln eröffnen; den Kreis-Deputirten blieb es zwar überlassen, ob sie darauf achten wollten oder nicht; fand sich in der Folge, dass die Kreis-Deputirten ohne überwiegende Gründe die den Vorschriften und der Natur der Sache angemessenen Eröffnungen des Landraths unbeachtet gelassen hatten, so waren sie für den daraus entstehenden Nachtheil verantwortlich, der Landrath aber verpflichtet, sobald dergleichen Nachtheil zu besorgen, den Vorfall vollständig der Provinzial-Polizei-Behörde anzuzeigen (33 – 36).

Der Landrath hatte dann ausserdem in seiner Eigen-

schaft als Landrath im ganzen Kreise die Militär-Angelegenheiten mit Einschluss der Vorspannsachen, die Regulirung und Erhebung sämmtlicher direkten Gefälle des Staats nebst der gehörigen Kassenverwaltung durch die dazu geordnete Behörde, die Publikation aller im Kreise bekannt zu machenden Landesgesetze und Polizei-Vorschriften, die Sammlung statistischer Nachrichten, endlich alle allgemeinen Kreis-Societäts-Angelegenheiten, welche wegen Gefahr im Verzuge sofort erledigt werden mussten, oder deren Erledigung dem Landraths ausdrücklich übertragen war, zu besorgen (32).

Bei dieser seiner Verwaltung war der Landrath autorisirt, ohne Rücksicht auf anhängige Klagen, alle landesherrlichen und grundherrlichen königlichen Revenüen, Abgaben und Dienste zur Leistungszeit beizutreiben, sobald der Verpflichtete nicht wenigstens schon zwei Jahre hindurch sich im Besitz der Freiheit befand, und es nicht auf ein Vorzugsrecht auf einen Dritten ankam; er musste ferner in denjenigen Fällen, wo sich die Verbindlichkeit zur Zahlung etatsmässiger Revenüen auf Kontrakt zwischen dem Fiscus und der verpflichteten Privatperson gründete, z. B. bei den Domänenverpachtungen, nach vorheriger summarischer Vernehmung des Weigernden, ein vorläufiges Liquidum mit Genehmigung der Provinzialbehörde festsetzen und solches einziehen; er hatte endlich die Erfüllung vertragsmässiger Verbindlichkeiten durch Zwangsmittel herbeizuführen, sofern sich aus der Weigerung, wie z. B. bei Kriegslieferungen, ein unwiderbringlicher Schaden besorgen liess, für welchen der Weigernde keinen Ersatz zu leisten im Stande war (74—76).

Das zweite Organ der Kreis-Verwaltung war die Kreis-Direktion. Dieselbe bestand unter dem Vorsitze des Landraths, welcher den Stichentscheid hatte, aus sämmtlichen Kreis-Deputirten, welche zur Theilnahme verpflichtet, und

aus sämmtlichen Kreis-Assistenten, welche zur Theilnahme berechtigt waren. Die regelmässigen Versammlungen fanden viermal jährlich statt (38—45).

Zum Ressort dieser Kreis-Direktions-Versammlung gehörte einerseits die Regulirung und Ausführung allgemeiner Kreis-Societäts-Angelegenheiten, insbesondere auch die Regulirung und Vertheilung von Societätslasten, andererseits die Entscheidung von Beschwerden gegen Verfügungen und Einrichtungen der Kreis-Deputirten und des Landraths in Polizei- und Kommunal-Angelegenheiten, welche der Kreis-Direktion von der Provinzial-Polizei-Behörde zur Prüfung zugefertigt werden, sowie auch die etwa nach den Polizei-Gesetzen zum Ressort der Kreis-Direktion verwiesenen Fälle und endlich alle Gegenstände der Polizei- und Kommunal-Aufsicht, bei denen die Kreis-Direktion eine Mitwirkung nöthig fand (46). Es wird nun zwar ausdrücklich hervorgehoben, dass die Kreis-Direktion keine Zwischen-Instanz über den Kreis-Deputirten und Landräthen, sondern nur ein Plenum zur Einheit der Kreis-Verwaltung und einen Vereinigungspunkt für die verschiedenen Ansichten bilden solle (47), dass die Kreis-Direktion insbesondere nicht befugt sei, Strafverfügungen der Kreis-Deputirten aufzuheben, oder in die Steuer- und Militärgeschäfte des Landraths, sofern nicht Steuerüberbürdungen in Frage kommen, sich zu mischen (53—57); indessen sollen doch andererseits die Kreis-Deputirten verbunden sein, ihre Maassregeln in Polizei- und Kommunal-Angelegenheiten nach dem Beschlusse der Kreis-Direktion abzuändern und zu verbessern, wie auch der Landrath die Erinnerungen derselben bei Steuerüberbürdungen nicht unbeachtet lassen darf, während die Kreis-Direktion befugt ist, von jedem Kreis-Deputirten sowie vom Landrathe selbst Rechenschaft über die Geschäftsführung in allen Po-

lizei- und Kommunalsachen, insbesondere auch bei den Vierteljahrs-Sitzungen zu fordern (48. 49. 54).

Für bestimmte Geschäftszweige, die eine allgemeine Behandlung erfordern, wie für Wegebau, Armensachen u. s. w. werden von der Kreis-Direktion beständige oder temporelle Deputationen ernannt, deren natürliches Mitglied jeder Kreis-Deputirte innerhalb seines Bezirkes ist (50—52).

In jedem Kreise und zwar in der Regel in einer Stadt, möglichst in der Mitte desselben, wird eine Kreis-Kasse mit einem Kreis-Intendanten und einem Kreis-Einnehmer errichtet, welche Beide gleichmässig die pünktliche Erhebung der Gefälle, die unverzügliche Abführung der Ueberschüsse zur Provinzial-Revenuen-Kasse und die eigentliche Kassen-Verwaltung zu besorgen haben, während dem Intendanten speciell die richtige Ausmittlung und Konsignirung der Revenuen, und die anderweite Regulirung der Gefälle, dem Einnehmer aber die eigentliche Rechnungsführung und die gewöhnliche Kassen-Korrespondenz obliegt. Beide werden auf Vorschlag des Landraths von der Kammer auf Lebenszeit angestellt, und sind dem Landrathe untergeordnet (10. 62—68. 134. 154). Diese Kreis-Kasse verwaltet nun wieder gleichzeitig alle direkten Gefälle des Staats und sämmtliche Kreis-Societäts-Abgaben; es fliessen dahin insbesondere auch die Forst-Revenuen und die Pachtgelder der Domänen (58. 60).

Der Kreistag endlich ist zunächst die kontrolirende Behörde der Kreis-Direktion, des Landraths und der einzelnen Kreis-Deputirten in allen Kreis-Societäts-Angelegenheiten, so dass demselben insbesondere die Rechnungs-Entlastung und die Abnahme von Neubauten, soweit es sich dabei um Kreismittel handelt, zusteht; er vertritt ausserdem die Gesammtheit der Kreis-Eingesessenen, sofern es sich um die Uebernahme neuer Lasten, Schulden und Verpflichtungen

des Kreises, oder um neue Einrichtungen handelt, worüber die Kreis-Eingesessenen gehört werden sollen. Merkwürdigerweise ist nun aber über die Zusammensetzung dieses Kreistags Nichts bestimmt, es wird dieserhalb lediglich auf besondere Verordnungen verwiesen.

### d. DAS VERHÄLTNISS DER KREIS-BEHÖRDEN GEGEN DIE PROVINZIAL-KAMERAL-BEHÖRDE.

Die Provinzial-Kameral-Behörde ist die vorgesetzte Behörde der Kreis-Direktion, des Landraths und der Kreis-Deputirten, die also sämmtlich den Befehlen der Kammer unbedingt Folge zu leisten haben, und der Aufsicht, Revision und Disciplin derselben unterworfen sind. Auch der einzelne Departements-Rath steht in Beziehung auf die den Landrath und die Kreis-Deputirten betreffenden Angelegenheiten in dem Verhältniss eines Revisors, der nicht nur von der Geschäftsführung der Lokal- und Kreis-Behörden Kenntniss nimmt, und von dem Erfolge seiner Revision der Kammer Anzeige macht, sondern dessen Anleitungen auch befolgt werden müssen. Indessen soll doch der Departements-Rath nur in schleunigen Fällen, wo Gefahr im Verzuge ist, und nur bei Abwesenheit des Landraths oder Kreis-Deputirten unmittelbare Anordnungen in Polizei-Angelegenheiten treffen (113—117).

## 5. DER GEGENPLAN SCHÖNS VOM 14. NOVEMBER UND DIE GEGENBEMERKUNGEN SCHRÖTTERS VOM 24. NOVEMBER 1808.

Das im Namen des General-Departements von Schön erstattete Votum leidet zunächst an einigen Missverständnissen des Schrötterschen Plans, sowie auch an einigen

Unrichtigkeiten in der Darstellung der bestehenden Verhältnisse, die jedoch in den Gegenbemerkungen richtig gestellt, sind und daher hier ebenso auf sich beruhen bleiben mögen, wie die Nebenfragen hinsichtlich der Besorgung der Steuer- und Domanial-Angelegenheiten.

Schön nennt den Plan des ostpreussischen Provinzial-Departements „ein in vieler Hinsicht sehr gutes Werk“, und schliesst sich demselben auch in der That bei seiner Gegen-Deduktion sehr eng an, die sich übrigens wiederum nur auf flüchtige Umrisse beschränkt.

Die principiellen Differenzpunkte bezogen sich einerseits auf die Bestellung der Polizei-Behörden, andererseits auf die Verbindung der Polizei- und Kommunalgeschäfte.

In ersterer Beziehung erklärte Schön: „So wie die höchste Gewalt die Provinzial-Polizei-Officianten setzt, so bestimmt sie auch obenein, wer die Polizei in jedem Kreise und jedem Orte verwalten soll.“ Demgemäss bestellte der König ohne Weiteres den Landrath, die Kammer auf Vorschlag des Landraths die Friedensrichter, der Landrath auf Vorschlag der Friedensrichter die Schulzen, die Friedensrichter auf Vorschlag der Gemeinde die Geschworenen.

Dem gegenüber blieb Schrötter bei seiner Ansicht stehen. Es leide gar keinen Zweifel, dass die Bestellung der Polizei-Behörden ein Ausfluss der höchsten Gewalt sei, deshalb solle auch die höchste Gewalt die Ordnung festsetzen, wie die Subjekte zu solchen Stellungen gewählt würden, und welche Eigenschaften sie besitzen müssten, hiernächst unter mehreren Subjekten die Wahl haben, und Unqualificirte verwerfen können. „Es erscheint“, heisst es weiter, „aus erheblichen Gründen rathsam, die Organisation der Unterbehörden in den Provinzen und ihre Bestellung so zu bestimmen, dass die Nation an der Auswahl der Subjekte Theil nimmt, und

diese Behörden gewissermassen durch die Nation fortgepflanzt werden. Die Ausübung der höchsten Gewalt kann, der Natur der Sache nach, nicht immer in den Händen gleich guter Staatsbeamter sein. Die Nation bleibt aber dieselbe. Deshalb sind in der Auswahl der Personen zu den Unterbehörden weniger Fehlgriffe zu besorgen, wenn die Nation Theil daran hat, und die Subjekte dazu vorschlägt, als wenn Solches von besoldeten Staatsdienern, welche die höchste Gewalt ausüben, geschieht. Ausserdem aber wird das Vertrauen der Nation zur Regierung durch diese Theilnahme in einem hohen Grade vermehrt.“ An einer andern Stelle wird noch darauf hingewiesen, dass bei solchen Stellenbesetzungen die höhere Behörde sich auf die untere verlassen müsse, und dass daher dieser letztern thatsächlich die Entscheidung anvertraut werde. Dazu komme noch, dass doch bisher die Stände das Recht gehabt hätten, ihre Kreis-Behörden zu wählen; nun sei es selbstverständlich, dass diese Befugniss hinfort nicht auf den Adel beschränkt bleiben dürfe, sondern auch auf andere freie Klassen des platten Landes ausgedehnt werden müsse, welche man sämmtlich durch die Entziehung jener Befugniss zum höchsten Missvergnügen reizen werde; die Bestellung des Landraths ohne ständische Theilnahme würde auch nach dem natürlichen Gange der Dinge, selbst bei der grössten Vorsicht und besten Wahl, beständige Ausstellungen, Tadel und Unzufriedenheit der Eingesessenen über die angestellten Subjekte zur Folge haben; endlich liege es auch gar nicht in der Absicht des Königs den Ständen dieses Wahlrecht zu nehmen, da bisher alle Anträge auf interimistische Ausnahmen abgeschlagen seien.

Schön hielt indessen wie aus den in dem Schreiben vom 13. December enthaltenen Einwendungen gegen die Schrötter-

schen Gegenbemerkungen hervorgeht, an seiner Ansicht fest. „Ich kann es mir nicht klar denken", heisst es, „wie Jemand in einem Staate das Recht haben kann, den Repräsentanten der höchsten Gewalt für die höchste Gewalt zu wählen. Wenn der Regierer nicht die Instrumente seiner Regierung bestimmen darf, so ist er abhängiger als ein Wahlmonarch. Ich glaube dies widerstreitet dem Wesen unserer Verfassung. Nur der König sei Herr, hat uns ein grosser Mann noch in seinem Testamente zugerufen, und dieser Ausspruch ist auch so innig mit meiner Treue gegen den Monarchen und meiner Einsicht verwebt, dass ich ihn für wahr halte." Schliesslich giebt er aber doch anheim, ob es nicht mit Rücksicht darauf, dass die Officianten nicht ganz ihren Standpunkt kennten, rathsam sein dürfte, vor der Hand auf einige Zeit, als Sicherheit gegen die Staatsbeamten, den Kreis-Eingesessenen die Wahl zu belassen.

Die Frage wurde dann noch ganz besonders im Hinblick auf die gutsherrliche Polizei-Gewalt erörtert. Schrötter hatte anfangs geschwankt. In dem ursprünglichen Plane des Provinzial-Departements lag eigentlich, wie Schrötter in den Gegenbemerkungen geradezu sagt, die Tendenz, die Einrichtung der ortsobrigkeitlichen Gewalt nicht nur hinsichtlich der Domänen, sondern auch hinsichtlich der Rittergüter ganz aufzuheben, denn es war vorgeschlagen, dass die Kreis-Deputirten die nächste Instanz über der Orts-Polizei-Behörde sein, und dass die Orts-Polizei vom Schulzenamte verwaltet werden sollte. Damit stimmte Schön natürlich überein, sein Votum beschränkte sich daher nur auf den Satz: „Niemandem ist das Recht angeboren, und von Niemandem kann das Recht gekauft werden, die Polizei an einem bestimmten Orte zu verwalten." Der Gegenplan hat demgemäss die Schulzenämter als ausnahmslose Einrichtung für die Verwaltung der

Orts-Polizei. Inzwischen hatte sich aber Schrötter die Sache näher überlegt. Es heisst darüber in den Gegenbemerkungen: „Bei nochmaliger Erwägung glaubt das Provinzial-Departement, dass es nothwendig sei, den Guts- und Vorwerks-Besitzern in denjenigen Orts-Polizei-Bezirken, wo die Güter und Vorwerke sich befinden, die Polizei-Verwaltung dergestalt zu übertragen, dass sie in solchen die Stelle des Schulzenamts vertreten, wie sich solches aus der Beilage A" — die bei der Darstellung des Schrötterschen Plans bereits mit benutzt worden ist — „näher ergiebt." Die strenge Durchführung des Schönschen Grundsatzes sei nicht möglich. Die gänzliche Aufhebung jener ortsobrigkeitlichen Gewalt werde eine höchst ungünstige Sensation hervorrufen; man müsse die Lage der Gutsbesitzer, das bisherige Verhältniss der Erbunterthänigkeit und den grossen Mangel an Bildung der untern Volksklasse berücksichtigen, um Kollisionen möglichst zu verhüten; insbesondere könnten, bei den ganz verschiedenen Berechtigungen der Rittergüter und Vorwerke im Vergleich mit den bäuerlichen Eingesessenen, die Dörfer und Güter, wie auch mehrere Dorfgemeinden in Absicht der Kommunal-Verwaltung nicht füglich verbunden werden.

Schön war dadurch doch schwankend geworden; denn in den Bemerkungen vom 13. December äusserte er sich folgendermaassen: „Dass die gutsherrlichen Rechte, welche Eingriffe in die höchste Gewalt sind, aufgehoben werden, halte ich zwar für nothwendig, allein diese Sache ist so wichtig, dass deren Ausführung nur bei der vollkommensten Ueberzeugung von deren Nothwendigkeit rathsam ist. Es ist der heftigste Widerstand zu erwarten; dies wird zwar nur der Widerstand der Einzelnen sein, welche nach den Worten des erwähnten grossen Mannes, nicht das Volk sind, und deren Stimme Nichts giebt, wenn sie Begünstigung auf

Kosten der Persönlichkeit von Tausenden, also auf Kosten von Treue und Eifer für unseren König fordert, allein nur bei vollem Leben in dieser Sache ist ein guter Ausgang derselben zu erwarten. Viele Gutsbesitzer werden zwar dadurch, dass sie Friedensrichter werden, und sie die Kreis-Angelegenheiten unabhängig verwalten, vollkommen Ersatz finden, und Diejenigen, welche sich beklagen, werden dadurch zeigen, dass sie nicht beklagenswerth sind; aber, meiner Einsicht nach, lässt sich eine solche Sache nur mit dem heiligsten Eifer für sie ausführen, und wenn bei den Ausführern entfernt ein Zweifel deshalb obwaltet, so ist kein guter Ausgang zu erwarten; ich glaube dies ausdrücklich anführen zu müssen, damit mein Plan selbst dadurch seinen Werth behaupte."

Der zweite Differenzpunkt betraf die Verbindung der Polizei- und Kommunal-Geschäfte. Der Schröttersche Plan hatte eine solche für zulässig gehalten, insbesondere auch auf der Stufe der Kreis-Verwaltung; die Kreis-Direktion war zu gleicher Zeit Polizei- und Kommunal-Behörde; für die kommunalen Interessen war bei der Organisation dadurch gesorgt, dass bei der Bildung der Kreis-Direktion eine Mitwirkung des Kreistags stattfand, und dass dieser die allgemeinen Regeln für die Kommunal-Verwaltung aufstellte, dieselbe auch kontrolirte; für die Polizei-Interessen aber dadurch, dass der Provinzial-Behörde neben der Mitwirkung bei der Bildung der Kreis-Direktion eine weitgehende Einwirkung auf die Geschäftsführung belassen war.

Dieser lebensvollen Organisation stellte nun Schön das abstrakte Princip entgegen: „Die Verwaltung der Kommunal-Angelegenheiten wird von der Polizei-Behörde durchaus getrennt; die Polizei-Behörden sehen nur darauf, dass sie verwaltet werden." Indessen war doch Schön mit der Ver-

einigung beiderlei Funktion in der Sphäre der Orts-Verwaltung ohne Weiteres einverstanden. „Die Schulzen und Geschworenen verwalten zugleich die Kommunal-Angelegenheiten, deshalb werden die Geschworenen gewählt“ — d. h. auf den Vorschlag der Gemeinde vom Friedensrichter bestimmt — „der Schulze ist von Polizeiwegen dabei.“ Dagegen hatte die Schönsche Kreis-Behörde nur die Kontrole der Ortspolizei-Verwaltung Seitens der Schulzenämter, die Beaufsichtigung des niedern Kommunalwesens und unter Zuziehung des Kreisrichters eine geringe Civil- und Strafgerichtsbarkeit; die Schönsche Kreisbehörde war in den meisten Fällen der Landrath, der thatsächlich die laufende Verwaltung allein zu führen hatte, ausserdem dann die Kreis-Direktion, die unter seinem Vorsitz aus den Friedensrichtern, also aus lauter ernannten Personen bestand, und sich nur ein Mal im Jahre versammelte. Ueber die daneben projektirte Organisation der Kreis-Kommunal-Verwaltung hat sich Schön nicht näher ausgesprochen; es heisst nur: „Der Kreis verwaltet seine Kommunal-Angelegenheiten allein für sich; der Landrath veranlasst nur die Wahl der Kommunal-Deputirten und unterhandelt mit ihnen allein; er hat bei dieser Versammlung keine Stimme, sondern nur ein Veto.“ Der Dualismus sollte sich bis zu den Kassengeschäften erstrecken, denn „es hängt von der Wahl der Kreis-Vertreter ab, ob sie ihre Geldgeschäfte dem Steuereinnehmer des Kreises gegen Entschädigung übertragen wollen.“

Schrötter verwies dem gegenüber einerseits auf die Vermehrung der Behörden, andererseits darauf, dass es bei der Besorgung der Kreis-Kommunal-Angelegenheiten nach dem Schönschen Plane an einer wirksamen Scheidung der beschliessenden und ausführenden Organe fehlen würde.

In dieser Hinsicht enthalten die Schönschen Ideen

geradezu eine Negation der Grundprincipien der Städteordnung, sowie aller wahrhaften Selbstverwaltung, die seitdem in Deutschland zur Ausführung gekommen ist, und die einfach darauf beruht, dass gleichzeitig Staats- und Kommunalgeschäfte durch gewählte Organe besorgt werden.

Abgesehen von diesen auf principielle Gründe zurückzuführenden Verschiedenheiten unterscheidet sich dann der Schönsche Plan von dem Schrötterschen noch dadurch, dass an die Stelle der Kreis-Deputirten sog. Friedensrichter gesetzt werden, die zwar wie jene unbesoldet sind und die auch in ähnlich gebildeten, wenn auch kleinern Bezirken amtiren sollen, deren Bestellung aber durch Ernennung erfolgt, und die hauptsächlich dazu bestimmt sind, den einzelnen Schulzenämtern zu präsidiren. Die Sache ist so komplicirt, dass sie mit Schöns eigenen Worten wieder gegeben werden muss. „Das Schulzenamt verwaltet seine Geschäfte ohne in jedem einzelnen Falle beim Friedensrichter anzufragen; es bestimmt und erkennt bis auf 5 Thlr. Strafe und 8 Tage Gefängniss mit Vorbehalt der Berufung auf die Kreisbehörde. Der Friedensrichter kann das Schulzenamt durch Ordnungsstrafen zur Erfüllung seiner Obliegenheiten anhalten. Er kann und soll von der Verwaltung Notiz nehmen, und kann in jedem Falle, wo er will, das Präsidium führen. Er hat alsdann zwei Stimmen, und das Amt ist, wenn er da ist, vollständig, wenn nur noch zwei Mitglieder dabei sind. In zweifelhaften Fällen giebt er in Polizei-Angelegenheiten dem Schulzenamte Rath; bei Angelegenheiten, welche Personen verschiedener Bezirke interessiren, versammelt er ein Ober-Schulzenamt, nämlich die dabei interessirten Schulzen, und diese bestimmen mit ihm nach der Majorität. Der Friedensrichter ist für sich keine besondere Behörde, er steht als Schulzenamts-Präses, wie dieses bestimmt, unter dem Landrath. Der Friedensrichter

konferirt in zweifelhaften Fällen mit dem Landrath. In Fällen, wo Personen aus verschiedenen Friedensrichter-Distrikten interessirt sind, können zwei Friedensrichter ein Oberschulzen-Amt halten. Der älteste Friedensrichter an Jahren präsidirt dabei."

Darauf hat Schrötter mit vollem Recht erwiedert: „Vom Friedensrichter verspricht man sich um deswillen wenig Wirksamkeit, weil er für sich keine besondere Behörde bilden soll und doch nach dem ihm beigelegten Wirkungskreise entweder eine selbstständige oder eine Zwischenbehörde zwischen dem Landrathe und Schulzenamte sein müsste, wenn er wirken sollte. Sein Verhältniss ist daher zu schwankend und wird der Erwartung nicht entsprechen." Und an einer andern Stelle: „Die Führung des Präsidii bei vielen Schulzenämtern wird für den noch nicht einmal für seine Auslagen vollständig entschädigten Friedensrichter auf jeden Fall sehr kostbar und lästig sein. Der Friedensrichter wird daher das Präsidial-Geschäft bei den Schulzenämtern nur selten und an wenigen Orten wirklich verrichten, dadurch aber aus aller Geschäftsverbindung kommen. Man wird sich davon überzeugen, wenn man erwägt, dass der Friedensrichter bei 50—100 Schulzenämtern hierzu verpflichtet sein soll. Die Schulzenämter werden vergebens die Eingebungen von ihrem Präses erwarten, und so wird der eine auf den andern sich verlassen."

## 6. DIE KRITIK VINCKES.

Dieselbe ist enthalten in der Denkschrift über die Organisation des Polizeiwesens vom 19. März 1809 und in dem Promemoria betreffend die Gemeinde-Verfassung auf dem Lande vom 25. März 1809. Jene schliesst sich dem Schrötter-

schen Plane vom 13. Oktober 1808, dieses dem Schrötterschen Nachtragsplane vom 23. November eng an; in beiden werden die Schönschen Gegenvorschläge genau berücksichtigt.

Hinsichtlich der Bestellung der Polizei-Behörden stellt sich Vincke, wohl hauptsächlich unter dem Einfluss englischer Anschauungsweise, principiell auf den Schönschen Standpunkt, kommt aber doch schliesslich im Resultate den Schrötterschen Aufstellungen ziemlich nahe. Denn was zunächst die Frage der gutsherrlichen Polizeigewalt betrifft, so geht er zwar davon aus, dass die Regierung sich der polizeilichen Gewalt, die der wesentlichste Ausfluss der exekutiven Gewalt überhaupt sei, nicht begeben könne und dass die bisherige Inkonsequenz nicht fortdauern dürfe. Indessen scheint es ihm, dass die Anwendung des Grundsatzes sich so bestimmen lasse, und nach der Natur des Verhältnisses so bestimmt werden müsse, dass aller Widerspruch aufhöre. Es ist nämlich seiner Ansicht nach nicht zu billigen, dass die beiden Pläne die Schulzen zu erkennenden, richtenden und strafenden Behörden erheben. Das sei vielmehr aus einem dreifachen Grunde unpassend. Zunächst liege darin in der That eine Härte gegen den Gutsherrn, wenn dieser, der bisher die polizeiliche Gewalt ausgeübt und etwa nicht die Eigenschaften oder den Willen hätte, das neue Schulzenamt zu übernehmen, künftig einen seiner bisherigen Unterthanen als seinen Richter erkennen und sich von ihm bestrafen lassen müsse. Sodann fehle es aber auch an den zur Uebernahme eines solchen Richteramtes geeigneten Subjekten, selbst in Westphalen, wo die bäuerlichen Klassen gewiss sehr viel kultivirter und verständiger, weil wohlhabender seien; wie viel mehr in denjenigen Provinzen, wo die Klassen, aus denen man die Schulzen in der Regel nehmen müsse, meist in blosser Zeitpacht ständen. Endlich sei das auch eine äusserst gefähr-

liche und folgewidrige Vermischung der ausführenden und richterlichen Wirksamkeit; der Schulze als unterste öffentliche Behörde, solle die Befehle des Richters ausführen, er solle auch seine Autorität geltend machen, um Ruhe zu erhalten, die Ruhestörer zu ergreifen; er könne aber nicht zugleich Richter und Exekutant sein, er müsse das Erkennen dem Richter überlassen, wie Beides auch bei den brittischen Schulzen geschieden sei, die Konstables dürften nicht einmal Bürgschaft annehmen, sondern müssten den Verhafteten vor den Friedensrichter führen. Wenn man nun aber die Schulzen auf ihre eigentliche Bestimmung ausführender Beamten beschränke, so könne darin kein Gutsherr Anstoss nehmen, um so weniger, wenn man diesen bei Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit ein Exekutionsrecht auf kontraktmässige Forderungen einräume, wobei die Schulzen nur konkurrirten, wenn die Objekte zum Verkauf kämen.

In Ansehung der Bezirks- und Kreisbeamten geht Vincke zwar gleichfalls davon aus, dass eigentlich die Bestellung nur vom Könige erfolgen könne. Dies müsse auch für die Folge Regel sein. Vorerst aber will er einen von anderer Seite vorgeschlagenen Mittelweg acceptiren, wonach der Landrath sofort vom Könige ohne Weiteres ernannt wird, während zu den Stellen der Kreis-Deputirten für die nächste Zeit drei tüchtige Subjekte von den Kreis-Eingesessenen vorgeschlagen werden, aus denen dann der König einen wählt.

In ganz eigenthümlicher Weise wird die Entscheidung der Frage nach der Verbindung der staatlichen und kommunalen Funktionen auf der Stufe der Kreis-Verwaltung dadurch umgangen, dass eine Kreis-Kommunal-Verwaltung, insbesondere neben der provinziellen Kommunal-Verwaltung für überflüssig erklärt wird, indem die wenigen Kommunitäts-Angelegenheiten der Kreise, wenigstens solange

als die Kreis-Deputirten von den Eingesessenen präsentirt würden, von den vierteljährlichen Kreis-Direktions-Versammlungen mit besorgt werden könnten; „wird die Bestellung der Kreis-Deputirten künftig abgeändert, so kann es alsdann zu einigem Trost und Entschädigung gereichen, wenn besondere Kreisstände konstituirt werden. Je einfacher die Sache jetzt ist, desto besser wird sie gelingen, wozu noch kommt, dass der kreisständischen Konstitution die äusserst schwierige Regulirung der Kreisbeitragsquoten zum Provinzialbedarf, dieser die Regulirung der Kommunalquoten zum Kreisbedarf, beiden die Rektifikation des Steuerkatasters voraufgehen muss, was aber sehr weitaussehend ist."

In Bezug auf die specielle Organisation der Kreis-Behörden ist Vincke mit dem Schrötterschen Plane fast durchweg einverstanden und erklärt sich insbesondere gegen die Schönschen Friedensrichter. Es sei das ein Amt, welches Niemand unentgeldlich übernehmen werde, weil es nicht als Nebengeschäft betrieben werden könne, indem es zu beständigen Herumreisen nöthige und doch den Zweck der Allgegenwärtigkeit dieser Beamten nicht erreiche.

Er hält zwar formell an seinem früheren Vorschlage, den Kreis-Deputirten keine bestimmten Bezirke zu geben, sondern einer grössern Anzahl derselben konkurrente Jurisdiktion im ganzen Kreise einzuräumen, fest; er ist durch die Bemerkung Schrötters in dem Schreiben vom 13. Oktober 1808, dass dadurch Geschäftsverwirrung und eine schädliche entgegenstrebende Thätigkeit entstehen werde, nicht überzeugt worden, glaubt vielmehr noch immer, dass gerade die Bindung an Ort und Zeit Unbequemlichkeiten und Konflikte hervorrufen werde; indessen er giebt schliesslich zu, dass nach dem Kulturzustande der drei preussischen Regierungs-Departements bestimmte Distrikte nothwendig seien. Es ist

freilich schwer einzusehen, was die verschiedene Kulturstufe mit dieser Frage zu thun hat; Vincke wäre ohne das englische Vorbild auf die Idee nie gekommen.

Er plädirt dann auch nochmals dafür, den sämmtlichen Kreis-Deputirten den Namen Landrath beizulegen; dies sei eine bekannte, gewohnte und angesehene Benennung, sie brächte den Posten zu Ehren, der ja eben eine Partikel des alten Landraths sei; die Landräthe könnten Kreis-Direktoren genannt werden; gegen die Bezeichnung Friedensrichter sprach er sich auf das Entschiedenste aus. Im Uebrigen bezweifelt er nicht, dass das Amt nach dem Schrötterschen Plane bald eben so sehr in Ansehen kommen, eben so sehr eifersüchtig gesucht werden wird, als das friedensrichterliche in England, weil es einen wirklichen bedeutenden Einfluss und Gelegenheit zu sehr nützlicher Geschäftigkeit giebt, ohne die persönliche Unabhängigkeit zu zerstören, zur Aufgebung der eigentlichen Nahrungsgewerbe zu nöthigen.

Nur mit der Kontrole des Departementsraths und mit der persönlichen Einmischung der Landräthe in die Bezirksgeschäfte ausserhalb der Quartalversammlung ist er nicht einverstanden. Die Verhandlungen dieser letztern sollen übrigens bei offenen Thüren erfolgen; die Publicität erscheint ihm höchst dringend, um eine öffentliche Meinung und in dieser eine höhere Kontrole der neuen Einrichtung zu schaffen.

Auf eine ausgedehnte Polizeigerichtsbarkeit der Kreis-Deputirten legt er den höchsten Werth, darauf beruhe eigentlich die ganze Nutzbarkeit der neuen Einrichtung; „werden hier die Landräthe zur Null gemacht, so wird unsere Polizei ihre zeitige Erbärmlichkeit nicht verbessern, der Posten selbst so unangenehm, dass kein freier unabhängiger Mann ihn wünschen kann, und dass man daher nur Leute

finden wird, welche aus Eigennutz, wegen der Gelegenheit zu möglichem stillen Gewinne ihn annehmen. Es ist ganz wesentlich nothwendig, dass der Landrath aus eigener Macht, nach eigener Einsicht, ohne höhere Eingebung, ohne Furcht vor Schadensersatz, wo er seinem Gewissen genügte, handeln möge, wie das Bedürfniss des Augenblicks erfordert, sonst muss das allgemeine Beste leiden." Ein Rekurs an das Oberlandesgericht findet nur statt, wenn die erkannten Strafen 20 Thlr. oder 4 Wochen Gefängniss oder 50 Peitschenhiebe übersteigen und ausserdem feststeht, dass der Polizeibehörde drei Wochen zuvor die Absicht und die Gründe der Beschwerdeführung schriftlich angezeigt sind; auch muss der Thatbestand so angenommen werden, wie ihn die von von der Polizeibehörde eingeforderten Verhandlungen ergeben; endlich kann bei geringern Fällen eine Aenderung nur eintreten, wenn gegen die Förmlichkeiten verstossen worden ist.

Ueberhaupt ist Vincke ein Gegner der in dem Schrötterschen Plane, im Wesentlichen auf Grundlage der Verordnung vom 26. December 1808, angenommenen weitreichenden Einmischung der Justiz in die Verwaltung. „Der Staat", heisst es, „begiebt sich sehr viel, wenn er über die Verpflichtung an sich Polizeiverfügungen zu gehorchen, den Weg Rechtens offen lässt; wohl nirgends ist das der Fall; dem preussischen Staate steht solche Liberalität, so preiswürdig an sich, im gegenwärtigen Moment nicht wohl an; man muss von den meisten Reformen abstrahiren, wenn man erst untersuchen muss, was sie kosten. Eine Kognition der Justizbehörden über die Nothwendigkeit von Polizeiverfügungen wird denselben wohl nirgends eingeräumt."

Er spricht sich insbesondere auch gegen eine nach privatrechtlichen Grundsätzen zu bemessende Verantwortlichkeit der Beamten im Wege des Civilprozesses aus. Auf Schadens-

ersatz aus Polizeiverfügungen soll nur geklagt werden können im Falle eines erweislich bösen Willens, nicht aber, wenn bloss Irrthum stattfand, die Absicht an sich gut war, nur in den strengen Förmlichkeiten unwesentlich gefehlt worden ist.

Und er schliesst auch diese Erörterungen mit dem Hinweise auf England. „Die vorbemerkten Grundsätze sind in noch weit grösserer Ausdehnung in England adoptirt, in dem Lande, wo die Heiligkeit des Eigenthums am höchsten respektirt wird, aber wo es dem allgemeinen Besten untergeordnet ist; die principienmässige Milde und Aengstlichkeit, den Individualrücksichten immer die allgemeinen Rücksichten aufzuopfern, kann nur zum Verderben führen.“

## 7. DIE KABINETS-ORDRE VOM 30. MÄRZ 1809 [89]).

Dem Ministerium Altenstein-Dohna fehlte es an der geistigen Kraft, um aus diesen Ansätzen die Resultate zu ziehen. Gegenüber den grossartigen Anstrengungen, die von Stein und seinen Umgebungen auf das Werk verwandt worden waren, klingt das vorläufige praktische Ergebniss gradezu wie Ironie.

Die Kabinets-Ordre vom 30. März 1809 lautet nämlich folgendermassen:

„Auf Euren Bericht vom 28. d. M. genehmige Ich, bis zur Ausführung einer bleibenden bessern Organisation des ländlichen Polizeiwesens, damit wenigstens den dringendsten Mängeln bald abgeholfen werde, folgende einstweilige Maassregeln.“

---

89) Acta gen. betr. die bis zur vollständigen Organisation der Kreis-Verwaltungs-Behörden Allerhöchst genehmigten einstweiligen Maassregeln zur Abhelfung der dringendsten Mängel des ländlichen Polizeiwesens; die Kab.-Ordre findet sich übrigens bereits bei v. Bassewitz, III, 233 ff.

„Den Landräthen ist für jetzt ohne Veränderung der Kreiseintheilung auch die polizeiliche Aufsicht über die Domänenämter und diejenigen Städte, in welchen keine eigne Polizeibehörde angesetzt wird, in der Art beizulegen, dass die Domänenbeamten und die Magistrate zwar die eigentliche Ausführung behalten, jedoch unter die Direktion der Landräthe und ihrer Gehülfen kommen. Mehrere, für jeden landräthlichen Kreis, mit Beobachtung der bisherigen Form anzustellende Kreis-Deputirte, ferner andere von den Landräthen vorzuschlagende Gutsbesitzer, welche ein besonderes Vertrauen geniessen, unter Bestätigung der Regierung, ingleichen die Steuerräthe, insofern sie dazu geeignet, noch vorzüglich thätig und kraftvoll sind, und inaktive Officiere mit sorgfältiger und vorsichtiger Auswahl der besten und brauchbarsten, sollen diese Gehülfen sein, durch deren gehörige Vertheilung in den einzelnen Kreisen, die den Oberpräsidenten und Regierungen überlassen bleibt, eine wirksame Polizei-Verwaltung wesentlich gefördert wird. Für die durch diese Einrichtung in Thätigkeit kommenden inaktiven Officiere bewillige Ich eine Remuneration täglich 16 ggl. — 1 Thlr. Ihr habt hiernach das Weitere zu verfügen."

Man war mithin auf die Reformmaassregeln vor der Reform, auf den Schrötterschen Anderweiten Organisations-Plan für die vier altpreussischen Kammer-Departements vom 5. März 1806 zurückgedrängt, und verzichtete sogar darauf, selbst diesen im ganzen Umfange durchzuführen. Man begnügte sich, da die Ausdehnung der landräthlichen Wirksamkeit auf die Domänen nur für die Provinz Preussen Bedeutung hatte, mit der Abschaffung der Steuerräthe, die ohnehin durch die Städteordnung hinfällig geworden waren, mit der Unterstellung der kleinen Städte unter die Landräthe und mit einer Verstärkung des landräthlichen Per-

sonals, insbesondere auch durch die Anstellung inaktiver Officiere. Letzteres war wohl die Hauptsache und sollte für die spätere Entwicklung noch von maassgebendstem Einflusse sein. Preussen ist ein Militärstaat. Vorläufig kam es übrigens dazu nicht; wenigstens nicht in der Mark, wo die Landräthe einmüthig wünschten, dass man sich darauf beschränken möge, ihnen einen oder einige Rittergutsbesitzer in der bisherigen Art gewählter Kreis-Deputirten beizugeben, und ihnen wegen der durch die neue Anordnung vermehrten Schreiberei Gelder zur Besoldung von Schreibgehülfen zu bewilligen, womit sich auf den Bericht der Regierung zu Potsdam vom 29. September 1809 der Minister des Innern unterm 28. Oktober einverstanden erklärte. Die Städte aber wandten sich mit ihren Klagen bis an den Thron, was ihnen zwar Nichts half, aber auch nicht verdacht werden konnte, denn bei der damaligen Organisation bedeutete allerdings ihre Unterordnung unter die landräthliche Polizeiaufsicht nicht mehr und nicht weniger als die Herrschaft des grundbesitzenden Adels über die Städte; eine Herrschaft, die gerade ebensowenig zulässig ist, wie die der Städte über das platte Land, die man neuerdings herbeizuführen versucht hat [90]).

## 8. DER FRIESESCHE GESAMMT-PLAN 1810—1811.

Unterdessen wurde unter Dohna in umfassendster Weise weiter gearbeitet.

Die gesammten bisherigen Verhandlungen waren bereits im April 1809 an den Präsidenten Merkel in Breslau geschickt, der auch unterm 9. Mai ein neues Gutachten erstattete.

Unterm 6. Juni berichtete dann Vincke. So sehr er auch

90) v. Bassewitz I, 31 ff. III, 235.

bemüht gewesen sei, die getroffenen provisorischen Bestimmungen wegen der Polizei-Pflege auf dem flachen Lande, den kleinern und mittlern Städten zu analysiren, so fänden sich doch in dem Interimisticum so viele Schwierigkeiten, dass er angelegentlich wünsche, bald zu dem Bleibenden vorschreiten können; er habe Ursache zu glauben, dass das gerade in der hiesigen Provinz, welche sich nahe eines halben Duzend sehr vorzüglicher Landräthe erfreue, die wenigsten Schwierigkeiten finden werde. Er bat daher auf kurze Zeit um die Schrötterschen Pläne, das Schönsche Votum, das Merkelsche Gutachten und seine eignen beiden Aufsätze, um unter Zuziehung des Regierungs-Direktors Maassen eine Zusammenkunft der besten Landräthe zu veranstalten, mit denselben nochmals Alles zu prüfen, und so zu einem zweckmässigen Plane für die Provinz zu gelangen, dessen Realisirung dann die Grundlage der besten bleibenden allgemeinen Einrichtung abgeben könnte. Es ist jedoch in den Akten nicht weiter davon die Rede.

Immer entschiedener machten sich nun, trotz Dohnas abweichender Ansicht die Einflüsse französisch-westphälischer Einrichtungen geltend. Der Präsident Borsche, der erst neuerdings aus westphälischem in preussischen Dienst übergegangen war, bildete dabei die persönliche Vermittlung. Eine ganze Reihe von Entwürfen liegen von seiner Hand bei den Akten. Und dieser Strömung entzogen sich auch solche Männer nicht, die früher in einem wesentlich andern Geiste gearbeitet hatten. Selbst Friese zeigt sich dadurch beeinflusst. Indessen sind seine Entwürfe wieder das Reifste und Vollendetste, was damals zu Stande gebracht worden ist. Die Grundzüge derselben mögen daher hier eine Stelle finden.

Diese Entwürfe sind folgende. Die Grundlage bildet ein

aus 163 Nummern bestehendes Promemoria vom 14. November 1810, welches mit einem Schreiben vom 15. November überreicht worden ist. Dasselbe verbreitet sich über die Landes-Eintheilung (1—6), die Gemeinde-Verfassung (7—40), die Wahlbezirke (41—59), die Kreis-Verfassung (60—90), die ständische Verfassung (91—97), die Polizei-Verfassung (98—135) und die Justiz-Verfassung (136—163).

Dazu kommt dann ein aus 162 Paragraphen bestehender Entwurf zu einer ländlichen Gemeinde-Ordnung vom 30. November 1810; ein aus 64 Paragraphen bestehender Entwurf zu einer Kreis-Ordnung vom 22. December 1810; ein Entwurf zu einem organischen Gesetze über die Gerichts-Verfassung vom 20. April 1811; endlich ein aus 100 Paragraphen bestehender Entwurf zu einem organischen Gesetze über die Kreis-Polizei-Verfassung vom 21. April 1812, von dem bereits unterm 7. April 1811 eine gedrängte Uebersicht eingereicht worden war.

Ausserdem wurde noch in Aussicht gestellt eine Deklaration der Städteordnung, um diese mit der Landgemeinde-Ordnung in Uebereinstimmung zu bringen, und die durch Erfahrung bereits dargelegten Mängel der Städteordnung zu beseitigen, eine Schulzenordnung, eine Dienst-Instruktion für die Landräthe, und eine solche für die Polizei-Präsidenten und Polizei-Vorsteher in den Städten [91]).

### a. DIE LANDGEMEINDEN UND SELBSTSTÄNDIGEN GUTSBEZIRKE.

Jede ländliche Ortschaft von einer gewissen Grösse bildet eine Landgemeinde, der sich kleinere Ortschaften

91) Die Frieseschen Entwürfe finden sich in Acta gen. die Organisation der Kreis-Verwaltungs- und der Polizei-Behörden des platten Landes betr. Vol. III. Ausserdem aber auch in Acta des Staatskanzlers betr. die Organisation der Kommunal- und Kreis-Verwaltung und Landgendarmerie Vol. I; nur der förmliche Entwurf zu einem organischen Gesetze über die Kreis-Polizei-Verfassung fehlt hier.

und einzelne Etablissements anzuschliessen haben, während mehrere Landgemeinden von der vorschriftsmässigen Grösse, sowie auch benachbarte Land- und Stadtgemeinde befugt sind, sich vertragsmässig zu einer Gemeinde zu vereinigen. Jede Gemeinde besteht aus Mitgliedern und Schutzverwandten; nothwendige Mitglieder sind sämmtliche Grundbesitzer und selbstständige Gewerbtreibende, freiwillige Mitglieder diejenigen Einwohner, welche ein reines Einkommen aufweisen, dessen Betrag dem Einkommen aus dem geringsten Gewerbe der nothwendigen Mitglieder gleichkommt; alle übrigen sind Schutzverwandte, unter allen Umständen Diejenigen, welche in einem wirklichen Dienst- oder Tagelöhner-Verhältnisse stehn. Die Mitglieder haben unter einander gleiche Rechte, und üben solche in der Regel in der Gemeinde-Versammlung aus, an deren Stelle jedoch in Gemeinden von mehr als 50 Mitgliedern die Gemeinde-Vertretung tritt. Die Bildung dieser letztern erfolgt in der Weise, dass schon auf je drei Mitglieder ein Vertreter gerechnet wird, die Gesammtzahl der Vertreter jedoch nicht über 30 hinausgehen soll. Die Wahl geschieht unter Berücksichtigung des Zahlenverhältnisses von Ackerbauern und Gewerbtreibenden, jedoch so dass bei den Wahlen der Vertreter für beide Klassen die ganze Gemeinde mitwirkt. Die Wahlhandlung selbst ist der Städteordnung möglichst nachgebildet.

Jeder Gemeinde ist ein Schulzenamt vorgesetzt, welches aus dem Schulzen, und aus mindestens zwei Beisitzern besteht, von denen jener aus drei von der Gemeinde präsentirten, gehörig qualificirten Subjekten vom Landrath auf 6 Jahre ernannt wird, während diese auf Vorschlag des Schulzen von der Gemeinde gewählt werden. Dieses Schulzenamt hat nun zunächst die Bestätigung und Ausführung der Gemeindebeschlüsse, die von demselben dann suspen-

dirt werden müssen, wenn sie gegen die Gesetze und polizeiliche Ordnung laufen, und ist ausserdem die Ortspolizei-Behörde.

Neben den Gemeinden giebt es selbstständige Gutsbezirke; zu diesen sog. Grossgütern gehören alle diejenigen, welche einen Flächeninhalt von 20 Magdeburgischen Hufen und eine Bevölkerung von 60 Seelen haben. Der Besitzer eines solchen Guts hat namentlich auch die Verwaltung der Ortspolizei, vorbehaltlich der kommissarischen Wahrnehmung derselben auf seine Kosten.

Die einzigen wesentlichen Unterschiede dieser in allen Details ausgearbeiteten Landgemeinde-Ordnung von den Bestimmungen des Landrechts bestehen doch nur in der etwas modificirten Feststellung der Gemeinde-Mitgliedschaft, in der Einführung von Gemeindevertretungen für die grösseren Gemeinden und in der Aufhebung der ortsobrigkeitlichen Gewalt der Rittergüter über die Gemeinden.

## b. DIE WAHLBEZIRKE.

Dieselben umfassen entweder mehrere Städte, Landgemeinden und Grossgüter, oder mehrere Landgemeinden und Grossgüter, oder eine grössere Stadt- resp. Landgemeinde.

Die Bezirks-Versammlung besteht aus sämmtlichen Grossgrundbesitzern und aus den Deputirten der Gemeinden, je einer auf 100 Seelen, die zu den höher Besteuerten gehören müssen.

Die Bezirks-Versammlung hat lediglich die Deputirten zum Kreistage zu wählen und die vom Kreistage beschlossenen Lasten auf die Gemeinden und Grossgüter zu repartiren.

Der von der Bezirks-Versammlung gewählte Wahlvor-

steher nebst zwei Besitzern bildet das Friedensgericht des Bezirks.

Endlich steht auch der Wahlbezirk in einer gewissen Verbindung mit der Polizei-Verwaltung. Es sollten nämlich aus fünf bis acht Grossgütern und Landgemeinden Polizei-Bezirke gebildet werden, mit einem aus der Zahl der Schulzen oder Grossgutsbesitzer vom Landrath auf ein Jahr ernannten Oberschulzen, der einerseits als Delegirter des Landraths, nicht als Zwischenbehörde, die Aufsicht über die Ortspolizei-Verwaltung zu führen hatte, mit der Befugniss auf dem Flecke Remedur zu schaffen, und der andererseits mit den Schulzen und Grossgutsbesitzern des Bezirks ein Gericht zur Entscheidung von Gegenständen der landwirthschaftlichen Polizei bildete. Ausdrücklich wird jedoch hervorgehoben: „Es ist nicht nothwendig, dass die Polizeibezirke mit den Wahlbezirken korrespondiren, die Polizei- und Kommunalverwaltung soll ganz von einander abgesondert werden“. Bedeutend anders fasst übrigens der Entwurf über die Kreis-Polizei-Verfassung vom April 1811 die Sache auf, indem danach die Wahlbezirke mit den Polizeibezirken zusammenfallen, die Polizeibehörden dieser Bezirke aber die eigentliche Ausführung unter der Aufsicht des Landraths haben, und auf Lebenszeit angestellte Beamte sind.

Die Eigenschaft von Kommunalverbänden hatten die Wahlbezirke nicht.

### c. DIE KREISE.

Dieselben bestehn aus einer Anzahl von Wahlbezirken mit einer Maximal-Bevölkerung von 15,000 Einwohnern, und einer Maximal-Grösse von 24 □ Meilen; sehr grosse Gemeinden bilden einen Kreis für sich.

Die Kreis-Versammlung wird Seitens der Wahlversamm-

lungen in der Weise gewählt, dass auf je 1000 Seelen ein Kreis-Deputirter kommt; die Wahl erfolgt Seitens der ganzen Wahlversammlung, jedoch sollen während der ersten 18 Jahre nach Einführung der Kreis-Ordnung soviele städtische und ländliche Gemeindeglieder und Grossgutsbesitzer unter den Gewählten sich befinden, als nach Verhältniss der Seelenzahl auf jede dieser drei Klassen im Ganzen trifft, ein Maassstab, bei dem natürlich der Grossgrundbesitz nicht zu einer seiner ökonomischen Bedeutung entsprechenden Vertretung gelangen konnte. Zu diesen Gewählten trat dann noch der Wahlvorsteher selbst hinzu, indem von der Klasse, zu welcher er gehörte, einer weniger gewählt wurde. Die Wählbarkeit knüpfte sich an einen ziemlich hohen Census. Das Mandat wurde auf drei Jahre ertheilt, mit jährlicher Partialerneuerung zu einem Drittel. Diese Kreisversammlung beschliesst nun zunächst über die Aufbringung der auf den Kreis ausgeschriebenen allgemeinen Landeslasten, sowie der Bedürfnisse des Kreises hinsichtlich der Polizei- und Justiz-Verwaltung und der darauf abzweckenden Anstalten, sie bestimmt übrigens die Beiträge nur bezirksweise, die Subrepartition den Wahlversammlungen überlassend. Die Kreisversammlung ist ferner befugt, Wünsche und Vorschläge über neue Einrichtungen oder über die Verbesserung bestehender, an die Regierung zu bringen; sie ist verpflichtet die Missbräuche und Unregelmässigkeiten öffentlicher Beamten anzuzeigen, sie ist endlich das Organ, dessen sich die legislative Gewalt bedient, um die öffentliche Meinung über Gesetzesvorschläge zu hören, wenn sie solches für nöthig findet.

Den Vorsitz der Kreisversammlung sowie die Ausführung der Beschlüsse hat das Kreisvorsteher-Amt, welches aus dem von der Kreisversammlung aus ihrer Mitte gewählten Kreis-

vorsteher (Kreis-Direktor), der das Amt für die Dauer seiner Kreisstandschaft unentgeldlich verwaltet, und aus den Wahlvorstehern besteht, denen jedoch der Entwurf über die Kreis-Polizei-Verfassung vom April 1811 mehrere von der Kreisversammlung gewählte Beisitzer substituirt hat.

Dieser Kreis-Kommunal-Verwaltung steht endlich die Staatsgewalt in der Gestalt der Kreispolizeibehörde, d. h. des Landraths gegenüber, der lediglich vom Staate ernannt wird und die Erfordernisse eines Regierungs-Raths haben muss, der niemals Mitglied der Kreisversammlung oder der Wahlversammlung sein kann, der aber den Sitzungen der Kreisversammlung als landesherrlicher Kommissar beiwohnt, und dessen Genehmigung sämmtliche Kreisversammlungs-Beschlüsse bedürfen, indem er dabei nicht bloss auf die Rechtmässigkeit, sondern auch auf die Zweckmässigkeit zu sehn hat.

Höhere Kommunal-Verbände sollte es überhaupt nicht geben. Die ganze bisherige Provinzial-Verfassung wurde demgemäss für gänzlich aufgehoben erklärt, mit Einschluss der auf dieselbe gegründeten Kommunalverhältnisse in Ansehung der landschaftlichen Kreditsysteme, der Feuer-Assekuranz-Societäten und des Provinzial-Kriegs-Schuldenwesens. Nur vorläufig sollte der status quo erhalten werden. Die Absonderung nach Provinzen habe dem Nationalcharakter des Volks geschadet; sie sei eine Quelle von Separat-Interessen gewesen; man habe immer nur an die Provinz gedacht, und darüber den Staat vergessen.

## 9. DAS GENDARMERIE-EDIKT VOM 30. JULI 1812.

### a. DIE ENTSTEHUNG DESSELBEN[92].

Man hatte schon im alten Staatswesen die Erfahrung gemacht, dass es den Polizeiobrigkeiten an einer physischen Kraft gebreche, um die Befolgung ihrer Anordnungen zu sichern, da die Polizei-Unterbedienten, Landreuter oder wie

---

92) Die nachfolgende Darstellung beruht auf folgenden Akten: Acta betr. die im Jahre 1807 beabsichtigte Errichtung einer Landes-polizei-Miliz, ingleichen die Errichtung einer Gendamerie im Lande 1808. Vol. I—III, 1808—1812; Vol. II und III auch unter der Bezeichnung: Acta die Errichtung der Gendamerie betr. — Acta des Staatskanzlers betr. die Organisation der Kommunal- und Kreis-Verwaltung und Land-Gendarmerie Vol. I. 1810. 1811. Vol. II. 1811—1814. — Acta, die Errichtung der Gendarmerie betr. Vol. I—XI (25. März 1812 bis 21. Juni 1822); die Vol. I—VI gehören dem Jahre 1812 an; die Vol. IV—XI sind für die Ausführung des Edikts von Bedeutung. — Acta betr. die Errichtung einer militärischen Gendamerie behufs der Grenzbesetzung Vol. I. II. 1812—1820. — Die Beschaffenheit dieser Akten ist für die Benutzung äusserst unbequem, sie sind nicht bloss unvollständig, sondern auch ungeordnet; man sucht die Materialien da, wo man sie am meisten erwarten sollte, in der Regel vergebens; es hängt das mit der Unordnung in der Hardenbergschen Geschäftsführung überhaupt zusammen; in den Acta betr. die Errichtung einer militairischen Gendarmerie findet sich z. B. Vol. I fol. 201 von der Hand des Staatsraths von Hippel die Notiz: „Alle Anteriora, die dem Gesetze vom 30. Juli zur Grundlage dienen, müssen in den Händen des Herrn Staatsraths Scharnweber sein“; zu Vol. II derselben Akten ist die Bemerkung gemacht: „Sämmtliche hierin befindlichen Aktenstücke kamen erst im Jahre 1816 zur Geheimen Registratur, und konnten nicht nach der Zeitfolge eingeschaltet werden, weil die vorhandenen Akten ganz hätten zerschnitten werden müssen“; gerade in diesem Vol. hat sich dann eins der wichtigsten Stücke schliesslich vorgefunden. — Endlich findet sich noch in Acta gen. betr. die Organisation der Provinzial-Polizei und Finanz-Behörden, Vol. IV jenes in Bezug auf die beabsichtigte Umgestaltung der Regierungen bereits erwähnte Schreiben Scharnwebers an Hardenberg vom 7. März 1819, welches eine ausführliche Darlegung der bei Erlass des Gendarmerie-Edikts massgebenden Motive enthält, und erst nach Hardenbergs Tode, mittelst Schreiben der Minister Fürst Wittgenstein und Graf Lottum zu den Akten gelangt

sie sonst genannt wurden, theils zu gering an Zahl, theils zu wenig disciplinirt und zuverlässig waren, um Polizeiverfügungen mit Nachdruck geltend zu machen, die Herbeirufung militärischer Assistenz aber selbstverständlich auf gewisse äusserste Nothfälle beschränkt bleiben musste.

Es war daher schon vor 1806 Seitens des Grosskanzlers die Errichtung einer militärisch organisirten Exekutions-Polizei-Anstalt, die von den Civilobrigkeiten zu allen nöthigen öffentlichen Zwecken gebraucht werden könnte, projektirt worden, und zwar in einer der französischen Gendarmerie nachgebildeten Gestalt. Das Projekt fand jedoch damals Widerspruch bei den übrigen Behörden, und der Ausbruch des Krieges verhinderte dessen weitere Verfolgung.

Aber gerade der Krieg machte nun eine strengere polizeiliche Aufsicht und Maassregeln zur Erhaltung der Ruhe und Sicherheit nothwendig. Dazu kam, dass der gegen die französische Gendarmerie anfangs allgemein herrschende Widerwille in demselben Maasse schwand, als man sie näher kennen lernte, indem sie überall dem Heere gefolgt war; es hatte auch nach erfolgter Okkupation auf Verlangen des Feindes eine Gendarmerie in sämmtlichen Kreisen auf deren Kosten errichtet werden müssen, die sich nach dem Urtheil der Landräthe durchweg bewährt hatte, aber aus Mangel an Fonds meist bald wieder einging. Endlich wirkte doch auch mit, dass viele Officiere und Unterofficiere versorgt werden mussten.

Stein hatte in dem Promemoria vom 15. Oktober 1807

---

ist. Es wäre nicht unmöglich, dass sich vielleicht in den Akten des Kriegs-Ministeriums noch nähere Angaben über den Gang, den die Angelegenheit in der letzten Zeit, unmittelbar vor der Emanation des Edikts vom 30. Juli 1812 genommen hat, vorfänden. Das Wesentliche des Hergangs ergiebt sich aber aus dem obigen im Geheimen Staatsarchive und in der Registratur des Ministeriums des Innern befindlichen Material bereits zur Genüge.

die Errichtung einer Gendarmerie für sehr nützlich erklärt, gab aber in dem Schreiben an Schrötter vom 27. Juni 1808 der englischen Einrichtung unbesoldeter Ehrenämter den Vorzug. Est ist auffallend, wie wenig dann in den aus seiner Initiative hervorgegangenen Entwürfen von der ganzen Frage die Rede ist.

Die Angelegenheit kam erst nach Steins Rücktritt durch eine unterm 15. Juli 1809 an den Staatsminister Grafen Dohna und an den General-Major Scharnhorst gerichtete Kabinets-Ordre in Fluss, vermittelst deren eine aus dem Oberst v. Boguslawski, dem Oberstlieutenant v. Knesebeck, dem Major v. Boyen, dem Geheimen Kriegsrathe und General-Kommissar Ribbentrop, und den Staatsräthen Freiherr v. Rhediger, Friese und Hoffmann bestehende Kommission niedergesetzt wurde, mit dem Auftrage, einen Plan zur Errichtung einer Gendarmerie auszuarbeiten, „zu eben dem Zwecke, wie sie in Frankreich besteht“.

Am 20. September 1809 erstattete diese Kommission ihren Bericht, dem als Anlage der Entwurf einer aus 97 Paragraphen bestehenden Verordnung wegen Errichtung einer Landgarde beigegeben war. Die Ansichten waren jedoch in der Kommission sehr auseinandergegangen. Boyen und Ribbentrop gaben am 25. und 26. September Separat-Vota ab, denen die Majorität in den von Hoffmann verfassten, am 29. September überreichten „ganz unmaassgeblichen Bemerkungen“ entgegentrat, denen sich Merkel im August und die Breslauer Regierung im Oktober durchaus anschlossen. Einig war man eigentlich nur darin, dass die Gendarmerie militärisch organisirt sein, und dass die militärische Disciplin von besonderen Gendarmerie-Officieren gehandhabt werden solle. Einen Differenzpunkt bildete aber vor Allem die Frage nach dem Verhältniss der Gendarmerie zu den Polizeibehörden,

insbesondere zu dem Dirigenten der Kreispolizei. Die Majorität hatte sich für eine feste Unterordnung der Gendarmerie ausgesprochen, in der Weise, dass jeder Kreis-Polizei-Dirigent über die ihm zugetheilten Gendarmen ohne Weiteres disponiren könne, dass es also keiner besonderen Requisition bedürfe, und dass der Civilbehörde auch eine Strafbefugniss über die Gendarmen zustände. Dagegen wollte Ribbentrop, dass jene Behörden zur Gendarmerie des Kreises genau in dasselbe Verhältniss gesetzt werden sollten, in dem diejenigen Behörden zu einzelnen Militär-Kommandos bisher gestanden hätten, von denen letztere zur Vollstreckung eines Auftrags requirirt worden wären. Dabei war es nicht vollkommen klar, ob nach Ribbentrops Ansicht die Gendarmerie auch aus eigener Autorität unabhängig von der Kreis-Polizei-Behörde, polizeiliche Geschäfte vorzunehmen befugt sein solle; die Majorität las das heraus. Es kam zu scharfen Auseinandersetzungen. Ribbentrop hatte gesagt: „Das Ansehen eines Kreis-Polizei-Dirigenten gewinnt durch ein Strafrecht über seine Gendarmen nicht, wohl aber verliert das Ansehen eines Gendarmen, wenn die erste Instanz der bürgerlichen Obrigkeit Gefängnissstrafe über ihn verhängen kann.“ Darauf erwiederte die Majorität mit Einschluss des Obersten v. Boguslawski: „Wir können auch der Meinung nicht beipflichten, dass die Befugniss des Polizei-Dirigenten, gemeine Gendarmen und Unterofficiere derselben mit Verweisen und anständigem 24stündigen Arreste zu belegen, ihr militärisches Ehrgefühl vernichten würde. Abgesehen davon, dass es eigentlich die schlechte That, und nicht die darauf folgende Strafe ist, welche entehrt, und dass das Ehrgefühl in allen Klassen der Nation, nicht in dem Militär allein herrschend bleiben soll, wenn dieselbe ihre Nationalrechte und ihre Selbstständigkeit noch ferner aufrecht erhalten soll, so ist es auch eine alle

Bande der innern Ordnung auflösende Ansicht, wenn ein so angesehener Officiant, als ein Kreis-Polizei-Dirigent ist, für so verächtlich gehalten werden soll, dass der Gendarm, der seine Befehle zu vollziehen bestimmt ist, sich entehrt finden kann, wenn er ihn durch Verweise und durch anständigen Arrest, welchen er doch angesehenen Civilpersonen in Sachen seines Amts unbedenklich auflegen kann, zur Ordnung anhält."

Ein weiterer Differenzpunkt bezog sich auf die Frage, ob die Gendarmen berechtigt sein sollten auch Militärpersonen jeden Grades, insofern sie nur nicht in einer wirklichen Dienstverrichtung begriffen seien, wegen Vergehen gegen die öffentliche Ordnung auf frischer That anzuhalten, und sich ihrer Person dergestalt auf eine angemessene Art zu versichern, dass sie ohne Anstand vor ihre Obrigkeit gestellt werden könnten. Es war insbesondere Boyen, der eine solche Befugniss vom militärischen Standpunkte aus für vollständig unmöglich erklärte, während die Majorität auszuführen suchte, dass aller Anspruch auf öffentliche Sicherheit prekär sein würde, wenn es im Staate eine Klasse von Personen gäbe, die von der Polizeigewalt, selbst auf frischer That, nicht angehalten werden dürften, und dass dergleichen doch wenigstens dann statthaft sein müsse, wenn die Betreffenden sich weigerten, Namen und Wohnung anzugeben, oder von der Fortsetzung des Verbrechens abzustehen.

Eine Kabinets-Ordre vom 14. Oktober 1809 an die Staatsminister Freiherrn v. Altenstein und Graf Dohna und an den General-Major v. Scharnhorst wich der Entscheidung dieser Principienfragen in auffallender Weise aus, forderte vielmehr das Gutachten des Ministeriums des Innern, obgleich dieses bereits hinlänglich bei der Sache konkurrirt hatte, indem nicht nur die bisherigen Verhandlungen durch das-

selbe geleitet waren, sondern auch zwei zu demselben gehörige Staatsräthe der Kommission als Mitglieder angehört hatten, forderte ausserdem das Gutachten der Gesetzgebungs-Sektion, und mahnte endlich zur Eile. Die Akten circulirten nun, was die Kabinets-Ordre gar nicht verlangt hatte, bei den übrigen Ministern; der Minister des Innern extrahirte Gutachten, zog Nachrichten über die westfälischen und sächsischen Einrichtungen ein, und hielt zahlreiche Konferenzen ab. Als er dann nach Jahresfrist durch eine aus Veranlassung eines Rapports des Feldmarschalls Grafen Kalkreuth erlassene Kabinets-Ordre vom 6. Oktober 1810, dicht vor seinem Abgange, an die Einsendung des Plans erinnert wurde, so steckte er sich nunmehr in dem Berichte vom 23. Oktober hinter die Kosten, verwies auf das Militär, durch welches sich die wesentlichen Zwecke der Gendarmerie erreichen liessen, lobte daneben die auf einer gewissen Theilnahme der Gutsbesitzer beruhenden, übrigens bald wieder aufgehobenen, sächsischen Einrichtungen nach allen Seiten, wollte aber vor der Organisation nach diesem Muster erst noch „die interessanten Resultate des bevorstehenden sächsischen Landtags" abwarten, und wandte sich schliesslich sogar an den Justiz-Minister mit dem Ersuchen um Aufhebung der Patrimonial-Kriminal-Jurisdiction, weil das die Vorbedingung der Einführung einer Gendarmerie sei.

Unterdessen wurde das Bedürfniss immer dringender; auch erhoben sich von Neuem Klagen über die Beschaffenheit der bestehenden Polizei- und Kreis-Verfassung überhaupt.

Sack, dem inzwischen das Allgemeine Polizei-Departement im Ministerium des Innern übertragen, und dem dabei ausdrücklich zur Pflicht gemacht war, für die baldigste Erledigung der Organisations-Gesetzgebung Sorge zu tragen, wandte sich an Hardenberg in mehreren dringenden Schreiben

vom 29. Januar, 8. Februar, 24. April, 26. September 1811, um dessen Zustimmung hinsichtlich des weiteren Ganges der Angelegenheit zu gewinnen, erhielt aber entweder gar keine oder sehr verspätete ausweichende Antworten.

Im Büreau des Staatskanzlers war man jedoch nicht unthätig. Es wurden hier Entwürfe ausgearbeitet, die den Zweck verfolgten, die Einrichtung der Gendarmerie mit der sonstigen Organisation auf das Engste zu verbinden. Die erste Spur davon findet sich in einem Gutachten Borsches vom 2. März 1810, der zu dem Plane über die Errichtung der Gendarmerie vom 20. September 1809 bemerkt, der Hauptmann schiene ihm nicht genügend beschäftigt, man möge ihn doch an der Verwaltung der Sicherheitspolizei selbst, unter der Leitung des Regierungs-Präsidenten theilnehmen lassen, womit sich Dohna am Rande vollkommen einverstanden erklärte.

Es war nun insbesondere Scharnweber, der diesen Gedanken lebhaft ergriff. In der bereits erwähnten umfassenden Denkschrift betreffend die Organisation der gesammten Staatsverwaltung, welche der Kabinets-Ordre vom 1. August 1812 zu Grunde gelegen hat, ist auch das Gendarmerie-Edikt vom 30. Juli 1812 wenigstens in den Grundzügen bereits enthalten [93]). Das ganze Land mit Ausnahme der grössten Städte wird danach in 164 Kreise getheilt; für jeden Kreis wird ein Kreis-Direktorium, eine Kreis-Kommunal-Direktion und eine Kreiskasse errichtet. Das Kreis-Direktorium besteht aus dem Kreis-Direktor, dem Kreisrath, der zugleich Kreishauptmann ist, dem Sekretär, Physikus, Chirurg und Superintendenten. Die Kreis-Kommunal-Direktion besteht aus dem Kreis-Direktor, dem Kreisrichter, dem

93) Acta betr. die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden und die Geschäftsführung Vol. II.

Superintendenten, zwei städtischen und vier ländlichen Deputirten, zwei Geistlichen, drei Schullehrern und einem Sekretär. Das Kreis-Direktorium besorgt die Polizei im weitesten Umfange mit Einschluss der Gewerbepolizei, der Theilungsangelegenheiten, der Kirchen- und Schulsachen; vom Kreis-Direktorium ressortirt ausserdem der executive Theil, insbesondere auch der Finanz- und Justiz-Verwaltung; derselbe wird von mehreren Gendarmerie-Officieren und einer Anzahl von Gemeinen besorgt. Die Officiere sind verpflichtet, jederzeit, wo sie nicht ausserhalb beschäftigt sind, im Büreau mitzuarbeiten. Die Kreis-Kommunal-Direktion hat es in der Hauptsache mit der Obervormundschaft, mit Sequestrationssachen und mit der Abnahme von Kommunal-, Kirchen- und Schulrechnungen zu thun; die städtischen und ländlichen Deputirten besorgen auch Polizei-Recherchen nach specieller Verfügung des Kreis-Direktors.

Scharnweber hat auch das Werk zu Ende geführt. In den Akten betr. die Errichtung einer militärischen Gendarmerie behufs der Grenzbesetzung Vol. II. fol. 64 ff. findet sich der von seiner Hand geschriebene Entwurf, der fast wörtlich in dieser Fassung zum Gesetz erhoben worden ist, nur auf untergeordneten Punkten modificirt durch Bleistiftbemerkungen von Hardenberg und Hippel.

Indessen wurde die Vollendung dieser Organisation nicht abgewartet. Noch vor Erlass des Gendarmerie-Edikts ist durch Kabinets-Ordre vom 24. März 1812 die Errichtung einer Gendarmerie befohlen worden, und sofort zur Ausführung gebracht, indem das Allgemeine Kriegs-Departement bereits durch eine am 25. März 1812 an die Generale York in Königsberg, Bülow in Marienwerder, Borstell in Treptow a./R., Kleist in Breslau, Hessen-Homburg und Kalkreuth in Berlin, Zieten in Neisse etc. erlassene Verfügung die Ab-

gabe der nöthigen Mannschaften und Pferde anordnete, woran sich eine sehr ausführliche Korrespondenz über Einzelnheiten knüpft. Aus einem Schreiben des Chefs der Gendarmerie, General-Majors v. Brauchitsch vom 20. Mai geht hervor, dass damals die Organisation für die Kurmark bereits grossen Theils durchgeführt war.

Dabei war es vollständig unterblieben, ein die Rechte und Pflichten der Gendarmen näher bestimmendes Reglement, sowie eine Anweisung an die Behörden, eine Bekanntmachung an das Publikum zu erlassen. Die Breslauer, die pommersche, die ostpreussische Regierung fragen am 30. April, am 2. und 4. Mai beim Ministerium des Innern deshalb an, welches aber gleichfalls von der Errichtung einer Gendarmerie noch nicht unterrichtet ist, und deshalb zu verschiedenen Malen an den Staatskanzler um Auskunft sich wendet. Dazwischen ertönen dann die Klagen des Chefs der Gendarmerie, der wiederholt berichtet, dass Gendarmen thatsächlich gemisshandelt würden, indem Bürger und Bauern sich damit entschuldigten, dass sie von keiner Gendarmerie etwas wüssten. Ausdrücklich musste der General-Postmeister angewiesen werden, die Gendarmerie-Sachen allenthalben mit der Post frei circuliren zu lassen. Das allgemeine Kriegs-Departement erkannte auch unterm 5. August im vollsten Maasse an, dass die gegenwärtige Lage der Gendarmerie äusserst precär und ungünstig sei, stellte indessen in Aussicht, dass die zur Abhilfe jenes lästigen Verhältnisses erforderliche Publikation nun mit Nächstem erfolgen werde. Die Formation der Gendarmerie, hiess es in einem Schreiben desselben Departements vom 3. August sei in ihrem ganzen Umfange bereits genehmigt, die Ausfertigung jedoch noch in den Händen des Staatskanzlers befindlich.

Letzteres war durchaus richtig. Die genehmigende Ka-

binets-Ordre trägt das Datum des 25. Juli und lautet folgendermassen: „Aus dem Mir von Ihnen gemachten Vortrage wegen Verbesserung der Kreis-Verfassungen und Errichtung einer Gendarmerie bin Ich sowohl von der Nothwendigkeit derselben, als der Zweckmässigkeit des Plans vollständig überzeugt worden, welchen Sie deshalb entworfen und Mir vorgelegt haben. Die näheren Bestimmungen, welche aus dem Edikts-Entwurf wegen Organisation der Kreisbehörden hervorgehen, haben Meinen Beifall, weshalb Ich keinen Anstand nehme, dieses Edikt zu vollziehen.“ Das Edikt trägt das Datum des 30. Juli. Die Publikation ist erst in der am 17. August ausgegebenen Nummer der Gesetzsammlung erfolgt.

### b. DER INHALT[94]).

Das Edikt wegen Errichtung der Gendarmerie vom 30. Juli 1812 oder, wie die abweichende Bezeichnung in der chronologischen Uebersicht des betreffenden Jahrgangs der Gesetzsammlung lautet, das Edikt wegen Errichtung der Kreis-Direktorien und der Gendarmerie ist nach der ausdrücklichen Erklärung im Eingange desselben zur Beseitigung der Mängel erlassen worden, „welche der Wirksamkeit der Staatsverwaltung in Beziehung auf das platte Land hinderlich sind.“

Als solche Mängel wurden gleichzeitig bezeichnet „die noch fortdauernde, nach Einführung allgemeiner Ge-

---

94) Irgendwie maassgebende Ausführungen über den Inhalt des Gendarmerie-Edikts finden sich nur bei v. Lancizolle, Königthum und Landstände in Preussen. Berlin 1847. S. 179 ff. 367. und bei Förstemann, Preussisches Polizeirecht. Berlin 1869. S. 107—110. Ganz kurze Aeusserungen ausserdem bei Manso, Geschichte des preussischen Staats Bd. III, 475. 481. Klose, Leben Hardenbergs S. 314. v. Wolzogen, Preussens Staatsverwaltung mit Rücksicht auf seine Verfassung. Berlin 1854. S. 36.

werbefreiheit und bei gleichem Interesse ganz unbegründete Absonderung der kleinen städtischen Kommunen, der Städteeigenthümer“ — soll heissen derjenigen Städte, zu deren Kämmerei-Vermögen Rittergüter gehörten — „der Domänenämter und ritterschaftlichen Sozietäten in Kommunal-Angelegenheiten, wie nicht minder in Absicht auf die Justizpolizei(!) und Finanz-Verwaltung; der Mangel aller Repräsentation bei einigen dieser Sozietäten und die Einseitigkeit derselben bei andern; das Uebergewicht, welches einzelne Klassen von Staatsbürgern durch ihren vorherrschenden Einfluss auf die öffentlichen Verwaltungen aller Art haben, da dieser gleichmässig vertheilt sein sollte; die Kraftlosigkeit der unmittelbaren Staatsbehörden wegen unzweckmässiger Theilung der Ressorts und endlich die Unzulänglichkeit der Exekutionsmittel.“

Das Edikt zerfällt nun in die Skizze eines umfassenden Gesammtplans und in diejenigen Anordnungen, welche sogleich zur Ausführung kommen sollten.

Der umfassende Gesammtplan stellt Folgendes in Aussicht; zunächst soll, sobald es die Umstände gestatten, eine neue Landeseintheilung in Militär-Gouvernements, Regierungs-Departements und Kreise herbeigeführt werden; die Kreise erstrecken sich gleichmässig auf Stadt und Land, nur die grössten Städte bilden Kreise für sich; die Kreise sind theils Kommunal-Verbände, theils staatliche Verwaltungs-Bezirke; die Kreise als Kommunal-Verbände sollen überall da eintreten, „wo die Befriedigung der Bedürfnisse der öffentlichen Sozietät über die Kräfte der Gemeinden hinausgeht, oder ein höheres mehr in das Staatsverhältniss eingreifendes Interesse zu gewähren ist“, sie sollen ein gemeinschaftliches Vermögen und eine Kasse zur Bestreitung der Partikular-Lasten haben; alle diese das Kommunalverhältniss der Kreise angehenden

Angelegenheiten werden durch eine aus Deputirten der Gemeinden zusammengesetzte Verwaltung, unter Aufsicht, unmittelbarer Leitung und Mitwirkung der Staatsbehörden besorgt. Die Kreise sind zugleich die Amtsbezirke der hier eingreifenden ersten und unmittelbar wirkenden Staatsbehörden; es soll demgemäss in jedem Kreise ein Land- und Stadtgericht, ein Kreis-Direktorium und eine Kreis-Rendantur bestehn. Das Kreis-Direktorium hat vorzugsweise die Polizei-Verwaltung als erste Landespolizei-Instanz und als Oberbehörde der Gemeinde und Lokalpolizei, sodann die Aufsicht über die Gemeinden und Korporationen, die Kirchen- und Schulangelegenheiten, das Konskriptions-, Marsch- und Einquartierungswesen, die Militärverpflegung, ferner die Kuratel der Finanz- und Kassenverwaltung von allen Staatseinkünften aus dem Kreise, die Direktion der Kreiskommunal-Verwaltung und die Handhabung der Exekutions-Mittel. Das Amt des Kreis-Direktors wird künftig vom Staate aufgetragen, sodass eine Wahl desselben durch Kreisstände nicht mehr stattfinden und aller Repräsentativ-Charakter davon getrennt sein soll. Dem Kreis-Direktor wird in der Gendarmerie eine bewaffnete Macht beigegeben, welche durch eine hinreichende Anzahl von Offizieren und deren Theilnahme an den Büreaugeschäften des Kreis-Direktors in die innigste Verbindung mit der Kreisbehörde gestellt und ein integrirender Theil derselben werden, übrigens das Bedürfniss exekutiver Gewalt für alle Ressorts befriedigen soll, sodass die Beibehaltung von besonderen Exekutoren der Staats- und Kommunal-Behörden fernerhin nicht stattfindet. Endlich wird noch eine neue Kommunal-Ordnung verheissen, welche das gesammte Kommunalverhältniss sowohl der Kreise und Hauptstädte, als der untergeordneten Gemeinden auf allgemeine Gesichtspunkte zurück-

führen, Zwecke und Mittel derselben in Uebereinstimmung mit dem Staatszwecke bestimmen soll.

Die Bedeutung des Gendarmerie-Edikts liegt nun vorzugsweise darin, die auf die Polizeiverfassung mit Einschluss der Gendarmerie bezüglichen Theile dieses Programms zur sofortigen Verwirklichung gebracht zu haben.

Es handelte sich dabei wesentlich um die Kreispolizei; indessen waren doch auch die Verhältnisse der Ortspolizei bei einer solchen Regelung nicht ganz bei Seite zu lassen, und das führte zunächst zu einem ziemlich tiefen Eingriff in die Städteordnung. Wenigstens die Polizei-Direktoren in den Hauptstädten (Stadtkreisen) und in denjenigen Kreisstädten, welche besondere Polizei-Direktoren hatten, wurden nunmehr für alle und jede polizeilichen Angelegenheiten zu alleinigen und unmittelbaren Verwaltern ernannt, so dass die von den Magistraten nach bisheriger Verfassung ausgeübte Theilnahme nur noch unter Leitung des Polizei-Direktors, welcher dafür allein verantwortlich blieb, stattfand; auch wurde diese Theilnahme fernerhin nicht von der Gesammtheit des Magistrats, sondern durch Deputationen ausgeübt, welche unter der Direktion des Polizei-Direktors stehn, in dessen Namen verfügen und im Verhältnisse zu ihm nur eine konsultative Stimme haben sollten; endlich wurden noch die Stadtverordneten für verpflichtet erklärt, in allen zum Ressort des Polizei-Direktoriums gehörigen Angelegenheiten Weisungen von demselben anzunehmen (§§ 35, 36). Was dagegen die Ortspolizei-Verwaltung auf dem Lande betrifft, so war diese auf eine sehr unbestimmte Weise zwischen den Dorfgerichten, den Gutsbesitzern resp. Domänenbeamten und den Kreis-Direktoren vertheilt. Im Grunde war die gesammte ortsobrigkeitliche Gewalt von den Gutsherrn auf die Schulzen und Dorfge-

richte übertragen; den Gutsbesitzern war nur belassen worden, die Polizei-Verwaltung der Dorfgerichte zu kontroliren, die wahrgenommenen Uebelstände und Missgriffe zur Abhilfe den Kreis-Direktoren anzuzeigen, und die Strafanordnungen von diesen zu extrahiren, in dringenden Fällen jedoch auch zu verfügen und zu remediren, sodass insoweit die Schulzen und Dorfgerichte schuldig waren, den polizeilichen Anordnungen der Gutsbesitzer, bis auf weitere Bestimmung des Kreis-Direktors Folge zu leisten (§§ 39—42).

In der Hand des Kreis-Direktors konzentrirte sich nun die gesammte innere Landesverwaltung mit Ausnahme der sog. Landeskultur-Angelegenheiten; die Kompetenz war demgemäss dem Geschäftsumfange nach dieselbe wie die der Regierungen, auf deren Entlastung es auch in der That abgesehn war. Die Bestellung des Kreis-Direktors erfolgte, ohne dass es einer weitern Qualifikation oder eines Examens bedurft hätte, auf das Gutachten der Regierung Seitens der obersten Staatsbehörde. Derselbe erhielt einen Gehalt von 1200 Thlr. nebst 400 Thlr. Equipage-Geldern; sein nächster Gehülfe war der Kreis-Brigadier, unter dem dann wieder 4—5 berittene und unberittene Gendarmerie-Offiziere, sowie 10—40 berittene und unberittene Gemeine standen.

Das Verhältniss der Gendarmerie zu den Polizeibehörden ist vom Gendarmerie-Edikt ganz im Sinne des Majoritäts-Gutachtens vom 20. September 1809 festgestellt. Denn nach § 70 bestimmt der Kreis-Direktor diejenigen Angelegenheiten, welche der Kreis-Brigadier in und ausser dem Büreau unter seiner Leitung bearbeiten soll; nach § 72 muss der Kreis-Brigadier überall in seiner Dienstführung den Anweisungen, Beschlüssen und Instruktionen des Kreis-Direktors Folge leisten, welcher für die Gesetzmässigkeit und Zweckmässigkeit der Verwaltung allein verantwortlich bleibt; nach

§ 76 disponirt der Kreis-Direktor uneingeschränkt über die Benutzung der Gendarmerie zu den vorkommenden Geschäften nicht blos im Ganzen, sondern auch durch Bestimmung der Personen und der Stärke der Mannschaften, welche dazu verwendet werden sollen, sodass also niemals eine eigentliche Requisition stattfindet; nach § 77 steht ihm die Befugniss zu, die Versehn und Vergehungen der Subaltern-Offiziere und Gendarmen im Civildienste durch Zurechtweisungen und Verweise zu rügen, auch gegen die erstern leichte Geldstrafen festzusetzen; endlich liegt es nach § 83 dem Kreis-Direktor ob, das Gendarmerie-Personal von Zeit zu Zeit zu wechseln. Auf der andern Seite hatte jedoch der Kreis-Brigadier ein gesetzliches Recht darauf, den Kreis-Direktor in Fällen der Abwesenheit und bei solchen Vorfällen, wo grosse Gewaltmittel in Anwendung zu bringen und zu ordnen sind, z. B. bei Aufläufen und Feuersbrünsten zu vertreten (§ 71); er übte ferner selbstständig die Disciplin über die Offiziere und Gemeinen aus (§ 73), und hatte auch die Bestimmung schwererer Strafen, wie Arrest, Degradation u. s. w. (§ 77), Beides unter der Leitung des Ober-Brigadiers; er machte auch die Vorschläge zu den Beförderungen, denen jedoch jedesmal das Zeugniss des Kreis-Direktors über die Verdienstlichkeit und Qualifikation für den Civildienst beigelegt werden musste (§ 75). Der näheren Instruktion durch das Kriegs-Departement blieb vorbehalten, wie die Besoldung liquidirt, die Bekleidung besorgt, die Bewaffnung und die Ergänzung an Mannschaft und Pferden bewirkt, die Rapporte, Listen und Berichte der Gendarmerie als Militär eingerichtet werden sollten; eine Mitwirkung des Kreis-Direktors trat jedoch insofern ein, als es sich um die Beschaffung der Bedürfnisse der Gendarmerie durch die Kreise und Kommunen handelte (§§ 73. 74).

Ueber das Verhältniss der Gendarmerie zum Militär ist zwar in dem Edikte selbst keine ausdrückliche Festsetzung getroffen worden; indessen findet sich in den Akten ein auch sonst wohl schon bekannter Parole-Befehl vom 14. August 1814 folgenden Inhalts: „Seine Majestät der König haben mit Allerhöchstem Missfallen vernommen, dass Theile der Garnison sich in die Verordnungen der Polizei nicht fügen, und den Anordnungen der Gendarmerie, die erstere aufrecht zu erhalten beordert ist, nicht folgen wollen. Diese Anordnungen zu befolgen, lassen Allerhöchstdieselben auf das Strengste befehlen, und wird Derjenige ernsthaft bestraft, wenn dawider gehandelt wird.“ Dieser Parole-Befehl musste übrigens vom Gouverneur Grafen von Tauentzien unterm 21. Februar 1818 mit dem Bemerken in Erinnerung gebracht werden, „dass selbiger sich nicht nur auf die Unteroffiziere und Gemeinen, sondern auch auf die Offiziere bezieht“.

Das Gendarmerie-Edikt ist aber nicht allein eine Kreis-Polizei-Ordnung, sondern zu gleicher Zeit auch eine Kreis-Kommunal-Ordnung. Die den Kreisen in dieser Hinsicht beigelegte Kompetenz war sehr erheblich; denn sie sollten allen denjenigen Bedürfnissen durch verhältnissmässige Beiträge genügen müssen, welche entweder ihrer Natur nach Lasten des Kommunalverhältnisses seien, oder vom Staate dafür erklärt würden. Namentlich sollten aber als Kreislasten alle diejenigen Kommunal-Bedürfnisse betrachtet werden, bei denen mehr als drei Gemeinden interessirt wären, oder die, obwohl sie das besondere Bedürfniss von nur drei oder weniger Gemeinden beträfen, doch nicht besondere Bequemlichkeiten und örtliche Vortheile, sondern ein wahrhaftes Bedürfniss zum Gegenstand oder Zweck hätten, inssondere dann, wenn die Gemeinden prästationsunfähig seien.

Dieser Versuch einer Begrenzung der kommunalen Kompetenz des Kreisverbandes kam nun zwar über sehr vage Allgemeinheiten nicht hinaus, indessen war doch jedenfalls eine sehr bedeutende Kreis-Kommunal-Wirthschaft in Aussicht genommen, wie schon daraus hervorgeht, dass auch die Beschaffung der Bedürfnisse für die Unterhaltung der Truppen (eigne und fremde) den Kreisen auferlegt wurde, indem der Staat das Maass und die Art der Vergütung sich vorbehielt. Dass es sich in der That um erhebliche Beiträge handelte, geht auch daraus hervor, dass über die Art der Aufbringung derselben eine besondere Verordnung angekündigt wurde (§§ 5—7).

Um so mehr muss dann aber die Bildung des Organs befremden, welches zur Verwaltung dieser Angelegenheiten bestimmt war. Diese sog. „Kreis-Verwaltung" bestand nämlich aus dem Kreis-Direktor als Vorsitzenden, aus dem Stadtrichter in der Kreisstadt, neben welchem übrigens in wichtigen Angelegenheiten auch noch der Justiz-Direktor des Stadtgerichts in einer Hauptstadt fungiren sollte, und aus Deputirten der Gemeinden (§ 8). Daran ist nun zunächst auszusetzen, dass die Zahl der aus dem ganzen Kreise — und derselbe behielt zunächst den frühern Umfang — zu wählenden Deputirten sich auf sechs belief; Hippel hatte sogar an den Rand geschrieben, ob nicht drei genügten. Davon kamen zwei auf die Städte, zwei auf die Rittergutsbesitzer und zwei auf den Bauernstand. Die Wahlen erfolgten Seitens einer Versammlung von Wahlmännern, welche zu gleichen Theilen von den Städten, den Gutsbesitzern und den Landgemeinden deputirt wurden. (§ 12—15). Dazu kam nun noch, dass der Kreis-Direktor und der Justitiarius für die Gesetzmässigkeit der Beschlüsse dieser Kreis-Verwaltung in soweit verantwortlich waren, als

dieselben wider Verbotsgesetze anliefen oder den Staatszweck gefährdeten. „Die Obliegenheit des Justitiarius ist, in solchen Fällen seine Protestation mit Anführung der Rechtsgründe schriftlich vorzulegen; die Obliegenheit des Kreis-Direktors, die Ausführung zu verweigern und zu untersagen, in zweifelhaften Fällen aber die Ausführung bis zur Entscheidung der Ober-Behörde zu suspendiren" (§ 11). Endlich waren die Kreis-Direktoren sogar berechtigt, die Kreis-Deputirten, die ihnen auch bei der Verwaltung der Staatsgeschäfte Hilfe zu leisten hatten, durch Zurechtweisungen, Vorwürfe und leichte Ordnungsstrafen gleich den Subalternen des Büreaus zur Dienstordnung und zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten (§ 98).

Die Gesammt-Tendenz des Gendarmerie-Edikts lässt sich durch Nichts rechtfertigen. Man hätte die Landräthe allenfalls schon damals zu reinen Staatsbeamten machen können. Die Vorbedingung wäre aber gewesen, dass man sie statt mit Gendarmen mit Selbstverwaltungs-Aemtern und mit einer wirklichen Kreis-Verwaltung umgeben hätte.

### c. DIE AUSFÜHRUNG[95]).

In dieser Beziehung muss zwischen der Organisation der Kreis-Polizei- und Kommunal-Verfassung auf der einen und der Errichtung der Gendarmerie auf der andern Seite unterschieden werden.

Zu einer Durchführung der ersteren ist es nicht gekommen. Auf eine Anfrage des Departements der Allge-

95) Die oben Note 88 citirten Akten, insbesondere die Acta betr. die Errichtung der Gendarmerie Vol. IV—IX; ausserdem Acta betr. die Ausführung der in dem Edikt vom 30. Juli 1812 über die interimistische Einrichtung einer ländlichen Polizeiverwaltung enthaltenen Verordnungen; sowie Acta der Immediat-Kommission für die zweckmässige Organisation der Gendarmerie 1818—1820.

meinen Polizei, an dessen Spitze nunmehr Schuckmann getreten war, vom 19. August, wie es mit der Ausführung des am 17. August in der Gesetzsammlung erschienenen Edikts, hinsichtlich dessen ihm keine Verfügung zugegangen sei, gehalten werden solle, bemerkte Hippel am 21. September zu den Akten, dass eine besondere Kommission dieserhalb angeordnet wäre, die auch in der That ernannt ist, aber keinerlei Lebenszeichen von sich gegeben hat.

Unterdessen machten sich von den verschiedensten Seiten her Bedenken geltend. Der Justiz-Minister v. Kircheisen beklagte sich am 20. August darüber, dass in dem durch die Gesetzsammlung zu seiner Kenntniss gelangten Edikte sehr wichtige Gegenstände seines Ressorts nicht nur angekündigt, sondern sogar als realisirt bezeichnet wären, ohne dass mit ihm darüber konferirt worden sei; insbesondere bedürfe die Bestimmung, dass die Stadtgerichts-Direktoren beständige Mitglieder der Kreis-Direktionen sein sollten, einer Modifikation, da die Uebernahme einer solchen Stellung in grössern Städten wegen der Geschäftslast unmöglich sei, während andere Direktoren sich zu lange im Dienste und zu hoch im Range befänden, um eine zweite Stelle anzunehmen; auch gegen die Uebertragung der gerichtlichen Exekutionen an die Gendarmerie sprach er sich aus.

Andere Einwürfe erhob am 4. September das neue Departement der höhern und Sicherheits-Polizei im Ministerium des Innern (v. Bülow).

Endlich kam auch die gerade versammelte interimistische National-Repräsentation, die man vor der Publikation gleichfalls nicht gefragt hatte, zum Wort. Sie hatte sich bereits in einer Eingabe vom 19. August gegen das Princip des neuen Gesetzes ausgesprochen; sie stellte sich nun in einer zweiten Eingabe vom 26. September auf den Boden des

Edikts, indem sie nur solche Bestimmungen monirte, welche entweder mit der gegebenen Grundlage in Widerspruch ständen, oder der Ausführung hinderlich sein würden; eine Beschränkung, die freilich doch nicht streng festgehalten wurde. Insbesondere sprach man sich gegen die Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit (V. 1) und gegen die Einschränkung der gutsherrlichen Polizei-Gewalt (§ 34. 39—42) aus, die Schulzen und Dorfgerichte dürften die letztere nur nach den Anordnungen der Gutsherren ausüben. Man wünschte ausserdem, dass der Kreis-Direktor durch den Kreis, übrigens unter Betheiligung aller Stände, gewählt, dass wenigstens dem Kreise ein Vorschlagsrecht eingeräumt werde, und dass Niemand zum Kreis-Direktor ernannt würde, der nicht das Examen als Regierungs- oder Landrath bestanden habe (VI. § 27). Man gab ferner anheim, ob nicht die Kreis-Verwaltung Beschwerden gegen das Kreis-Direktorium annehmen dürfe (§ 38). Man verlangte, dass bei der Vertretung des Kreis-Direktors durch den Kreis-Brigadier auch der erste Kreis-Deputirte zugezogen werde (§ 70. 71). Man erhob einige ganz unbedeutende Ausstellungen hinsichtlich der Wahl der Deputirten zur Kreis-Verwaltung (§ 12—15), wovon die zu § 15 erhobene offenbar auf einem Missverständnisse beruht. Sehr entschieden und offenbar mit Recht sprach man sich dagegen aus, dass auf Grund der §§ 5 und 6 alle möglichen Lasten des Staats und der Gemeinden auf den Kreis abgewälzt werden könnten. Endlich wurden noch einige kleine Monita zu den §§ 25—27. 45. 48. 53—59. 60—67 gemacht, die der Mittheilung nicht lohnen. Bei Gelegenheit des § 80 erinnerte man an das Edikt vom 27. Oktober 1810 und die Neubegründung ständischer Einrichtungen.

Es ist trotzdem in den nächsten Monaten Seitens der Regierungen mit den Vorbereitungen zur Ausführung be-

gonnen worden, ohne dass dieselben jedoch beim Ausbruch des Krieges schon ein erhebliches Resultat gehabt hätten; ein Erlass des Staatskanzlers vom 12. Februar 1813 an sämmtliche Regierungs-Präsidenten konstatirt das ausdrücklich und verfügt demgemäss, dass sofort jedem Landrathe zwei Deputirte des Kreises beigeordnet werden sollten, deren Wahl dem Kreise überlassen werden könne.

Erst unterm 11. December 1813 erliess dann Hardenberg von Frankfurt aus eine weitere Verfügung an die Regierungs-Präsidenten, welche die Wahl der ständischen Deputirten nach §§ 8—22 des Gendarmerie-Edikts anordnete. Es ergingen in Folge dessen die Bekanntmachungen in den Amtsblättern.

Nunmehr aber liefen so zahlreiche Gegenvorstellungen von Ständen und einzelnen Gutsbesitzern ein, dass man im Ministerium des Innern (v. Bülow) zu der Ansicht gelangte, dass die Ausführung zu suspendiren sei. Die Begründung dieser Ansicht in dem Berichte vom 23. März 1814 ist freilich auffallend genug. Man meinte nämlich, dass das Edikt wie bei einer genauen Prüfung sich ergeben habe, den Absichten des Staatskanzlers bei der künftigen Organisation ganz zuwider sei; diese Absichten gingen dahin, die Stände bei der Gesetzgebung zuzuziehen, sie aber von der Administration ganz auszuschliessen, und das sei auch in der That die einzige Art, wie Stände bei uns bestehen könnten; nun habe aber das Edikt eine ganz entgegengesetzte Tendenz, indem es die Stände ausdrücklich mit der Administration beschäftigen wolle. Also die einzigen Befugnisse, welche den Kreis-Eingesessenen bei der Verwaltung ihrer eignen Angelegenheiten eingeräumt waren, erschienen nunmehr bereits als zu weitgehend. So weit war man von den Wegen Steins abgekommen.

Wirklich ist dann d. d. Paris 19. Mai 1814 eine Kabinets-Ordre an den Staatskanzler erlassen worden, folgendermassen lautend: „Die vielfältigen Gegenvorstellungen gegen die Ausführung des Edikts vom 30. Juli 1812 veranlassen Mich, Ihnen eine nochmalige Prüfung desselben aufzutragen; auch ist Mir angezeigt worden, dass dies Ihr eigener Vorsatz ist".

Die definitive Aufhebung des Gendarmerie-Edikts ist erst bei Gelegenheit des Erlasses der neuen Kreis-Ordnungen erfolgt, indem die Kreis-Ordnung für die Provinz Brandenburg vom 17. August 1825 § 22, für Pommern von demselben Tage § 22, für Schlesien vom 2. Juni 1827 § 24, und für Preussen vom 17. März 1828, § 22 wörtlich gleichlautend bestimmen: „Der Ober-Präsident der Provinz hat die zu dem Zusammentritt der Kreisstände nach vorstehenden Vorschriften erforderlichen Verfügungen ungesäumt zu veranlassen, und hören mit deren Wirksamkeit die durch das Gendarmerie-Edikt vom 30. Juli 1812 angeordneten Kreis-Verwaltungen da, wo sie eingeführt worden, auf."

Inzwischen war aber bereits die von den Ministern der Finanzen und des Innern ausgearbeitete, durch Kabinets-Ordre vom 11. Juni 1816 genehmigte Instruktion für die Landräthe denselben zur vorläufigen Norm mitgetheilt worden [96]).

---

96) Die Kab.-Ordre vom 11. Juni 1816 lautet: „Ich genehmige auf den Mir von Ihnen gehaltenen Vortrag, dass für die organisirten Regierungen nunmehr auch ungesäumt die ihnen benöthigten Kreisbehörden errichtet werden, und bestimme zugleich, dass dabei nach folgenden Grundsätzen verfahren werden soll. — Dem für jeden Kreis zu bestellenden Landrathe werden als Büreau-Officianten 1 Kreis-Sekretär, der zugleich die Kalkulatur-Geschäfte besorgt, und 1 Bote, und als Gesundheits-Beamte 1 Kreis-Physikus und 1 Kreis-Chirurgus zugeordnet. Das Kassen-Personal soll nur aus einem Rendanten und bei grösseren Kreis-Kassen auch aus einem Kontroleur bestehen. In

Dagegen gelangte die Errichtung der Gendarmerie auf Grund des Edikts von 1812 zur vollen Ausführung. Es er-

---

der Regel ist künftig der Landrath aus den Gutsbesitzern des Kreises zu wählen. Die vorhandenen Kreisstände haben dazu den Regierungen 3 qualificirte Kandidaten in Vorschlag zu bringen und Ich selbst werde demnächst auf den Bericht der Ministerien des Innern und der Finanzen bestimmen, ob und wer von ihnen zum Landrath bestellt werden soll. Bei der Wahl, als auch bei den Vorschlägen muss besonders darauf gesehen werden, dass solche Subjekte, welche durch irgend einige praktische Dienstleistungen, sei es als Gehülfen der Landräthe oder bei einer Landes-Behörde ihre Qualifikation einigermassen bekundet haben, vorzugsweise berücksichtigt werden. Wenn sich bei der Wahl nicht wenigstens zwei tadellos qualificirte Subjekte vorfinden sollten, so wird den Regierungen gestattet, bei ihren Vorschlägen, noch ausser den drei gewählten Kandidaten ein Individuum, welches nicht Gutsbesitzer, aber mit den zu einer Landrathsstelle nöthigen Erfordernissen ausgerüstet ist, den Ministerien zu nennen. Da jedoch bei der jetzigen ersten Organisation der Kreisbehörden in den alten und neuen Provinzen nicht überall ein zum Landrath völlig qualificirter, mit der Verfassung genau bekannter Gutsbesitzer anzutreffen sein dürfte, so will Ich gestatten, dass daselbst für jetzt die Landrathsstellen auch durch andere sonst gehörig qualificirte Personen und insbesondere durch verdiente invalide Officiere, deren Qualifikation auch ausser Zweifel sein muss, nach vorher von mir ertheilter Genehmigung, besetzt werden können. Ob in der Folge die sich zu Landrathsstellen meldenden Kandidaten einem Examen bei der Ober-Examinations-Kommission in Berlin, oder bei den Präsidien unterworfen werden müssen, behalte ich Mir zu bestimmen noch vor, sowie Ich auch die Anordnungen bis zur Ausarbeitung eines besonderen Regulativs und der Instruktion für die Landräthe, wozu die Ministerien die Gutachten von den Regierungen erfordern müssen, nur vorläufig machen will. Das Gehalt für die Landräthe muss nach Massgabe der Oertlichkeit regulirt und festgesetzt werden. Im Allgemeinen bestimme Ich solches hiermit für diejenigen Landräthe, welche auf dem Lande wohnen, nach Verschiedenheit der Gegend auf 600 bis 800 Thlr. und für Landräthe in Städten auf 800 bis 1000 Thlr. Nur in grossen Städten, die einen eigenen Kreis bilden, kann dass Gehalt des daselbst wohnenden Landraths, wenn sich die Ministerien von der Nothwendigkeit überzeugen, bis auf 1200 Thlr. erhöht werden. Nach gleichen Massgaben erhält der Kreis-Sekretair und Kalkulator resp. 400, 500, bis 600 Thlr. Der Bote resp. 120 bis 150 Thlr. Der Kreis-Kassen-Rendant resp. 600, 700, 800 bis 900 Thlr., jedoch mit Anrechnung des Betrages seiner jetzigen Emolumente, wenn er solche ferner bezieht, der Kontroleur 300 bis 400 Thlr, ebenfalls mit An-

folgte bereits im August die Anstellung der 8 Ober-Brigadiers (Obersten und Majors) für die damaligen 8 Regierungs-Departements mit 1200 Thlr. Gehalt, und im Oktober die Anstellung der 61 Kreis-Brigadiers (Majors, Kapitäne und Rittmeister) mit 700—800 Thlr., sowie der 224 Kreis-Officiere (Stabs-Kapitäne, Stabs-Rittmeister, Premier- und Sekonde-Lieutenants), mit 240—300 Thlr. Gehalt und einigen Nebeneinnahmen; es wurden endlich durch die Kabinets-Ordre vom 26. November die näheren Bestimmungen über

---

rechnung etwaiger Emolumente jährlich. Das Gehalt für den Kreis-Physikus ingleichen für den Kreis-Chirurgus soll jedoch durchgängig ohne Abstufung und zwar für den Physikus auf 200 Thlr. und für den Chirurgus auf 100 Thlr. jährlich festgesetzt sein. Für den Landrath bewillige Ich ausserdem noch jährlich statt der sonst üblich gewesenen Fuhrkosten und Diäten bei Reisen innerhalb seines Kreises resp. 150 Thaler bis 200 Thlr., zu Schreibmaterialien und Büreau-Kosten resp. 50, 60 bis 80 Thlr. und endlich zur Haltung eines Schreibers 200 bis 250 Thlr.; letztere Summe jedoch nur so lange, wie es die Dienstgeschäfte nach Ihrer und des Staats-Ministerii Ueberzeugung erfordern, und nur für die Kreise, wo diese extraordinaire Hilfe wirklich nothwendig ist, auch unter der Bedingung der wirklichen bestimmungsmässigen Verwendung. Uebrigens haben Sie besonders darauf zu sehen, dass bei Besetzung dieser Subaltern-Stellen die Wartegelder-Officianten und die mit Ansprüchen versehenen Diätarien, sowie auch die qualificirten Invaliden und freiwilligen Krieger vorzüglich berücksichtigt werden. Wenn die Kreisbehörde ihren Sitz in der Stadt hat, so kann ein verhältnissmässiger Betrag zu Wohnungsmiethe für 2 Stuben auf den Kreis-Kassen-Etat gebracht werden; auf dem Lande findet aber eine Vergütung für Wohnungsmiethe nicht statt, auch ist eine besondere Entschädigung für Holz und Licht überall nicht zulässig. Zu den nöthigen Versendungen durch reitende Boten kann der Landrath sich der Gendarmerie bis zur anderweiten Bestimmung, bedienen. — Die zur Zeit noch in Preussen bestehenden Domänen-Intendanturen werden bei der neuen Organisation der Kreisbehörden sämmtlich aufgelöst werden müssen. Die Intendanten können nach ihren Fähigkeiten anderweit angestellt, deren bisherige Geschäfte aber resp. den Landräthen und Kreis-Kassen-Rendanten übertragen werden. Ich überlasse Ihnen hiernach die zur Vollbringung Meines Willens nöthigen Anordnungen zu treffen." Acta betr. die Organisation der Kreisbehörden. 1816.

die Formation, den Ersatz, den Verpflegungs-Etat, die Bekleidung, die Rapporte etc. getroffen[97]).

Im Jahre 1813 ist zwar das Institut zeitweise insofern in Frage gestellt worden, als der grösste Theil der Gendarmerie zur Landwehr ging, so dass in einigen Kreisen gar keine Officiere, in andern Officiere ohne Gendarmen zurückgeblieben waren. Indessen wurde bereits durch die Kabinets-Ordre vom 16. Mai und 16. September die interimistische Besetzung dieser Stellen durch geeignete Militär- und Civilpersonen angeordnet, während mit den Fortschritten des Krieges die Errichtung einer Gendarmerie nach den bestehenden Grundsätzen successive in die Militär-Departements zwischen Elbe und Weser im September, und zwischen Weser und Rhein im December 1813 erfolgte, wobei, wie sich aus der Kabinets-Ordre vom 20. September 1814 ergiebt, vorzugsweise solche Officiere berücksichtigt wurden, welche aus der Gendarmerie in die Landwehr übergegangen waren.

Es ist übrigens selbstverständlich, dass diejenigen Bestimmungen des Edikts, welche mit der sonstigen Organisation im engsten Zusammenhange standen, in Folge der Suspension dieser Organisation nur unvollständig zur Ausführung gebracht werden konnten. Wie denn z. B. die den Kreis-Brigadiers nach § 70 zustehende Befugniss zur Vertretung des Landraths im Jahre 1817 von der Regierung zu Köslin, unter Zustimmung des Ministers des Innern, für nicht mehr maassgebend erklärt wurde.

---

97) Die sämmtlichen auf die Organisation und den Dienst der Gendarmerie bezüglichen Kab.-Ordres und Erlasse des Allgemeinen Kriegs-Departements finden sich in Vol. VII der Acta betr. die Errichtung der Gendarmerie, als Anlagen zu dem Schreiben des Kriegs-Departements vom 27. September 1813 an den Geheimen Staatsrath und Civilgouverneur v. Klewitz behufs dessen Information wegen der in den Provinzen zwischen Elbe und Weser nach dem Muster der Provinzen jenseits der Elbe zu bildenden Gendarmerie.

Es fehlte keineswegs an Konflikten. Namentlich konnte man sich militärischer Seits in die neue Einrichtung nur schwer hinein finden. Der General-Major von Bülow in Königsberg requirirte den Ober-Brigadier der westpreussischen Regierung 1812 wegen Ueberlassung einer grossen Zahl von Gendarmen nach Ostpreussen und Litthauen. Der Chef der Gendarmerie, General-Major von Brauchitsch beklagte sich wiederholt, z. B. in den Berichten an den Kriegsminister vom 19. Februar 1816 und 5. April 1817 über das despotische Verfahren der Landräthe und Regierungen gegen die Gendarmen, behauptete sogar, dass die Gendarmerie-Officiere von selbstständigen denkenden Wesen, was sie als Soldaten in der Linie gewesen seien, zu Maschinen herabgesunken wären, und weigerte sich in dem Berichte vom 20. September 1817 sehr bestimmt, wegen einer von ihm beantragten ausserordentlichen Remuneration für Gendarmerie-Officiere sich an den Minister des Innern zu wenden, wie der Kriegsminister anheimgegeben hatte, da er nur in dem Kriegsminister seine und des Korps Instanz anerkennen und nur an ihn eine Bitte richten könne.

Unterdessen war es noch immer fraglich, ob das Institut überhaupt fortbestehen solle. Das Gutachten der vereinigten Abtheilungen des Staatsraths für die innern, Militär- und Justiz-Angelegenheiten sprach sich im Princip für die Aufhebung aus. Es heisst darin über das Edikt von 1812: „Sieht man auf die Entstehung, so hatte das Gesetz hauptsächlich nur die ausserordentlichen Verhältnisse der damaligen Zeit im Auge. Grosse Massen ausländischer Soldaten durchzogen in allen Richtungen unsern Staat, man war besorgt vor groben Excessen, die dessen Einwohner von ihnen erfahren würden. Zugleich war dieses neugeschaffene Korps ein Abfluss für viele inaktive Officiere. So nützlich nun

auch die Einrichtung hierfür gedient haben mag, so haben doch nun diese Zwecke aufgehört.“

Der Abschluss ist dann durch die Verordnung über die anderweitige Organisation der Gendarmerie vom 30. December 1820, welche die betreffenden Abschnitte des Edikts vom 30. Juli 1812 ausdrücklich aufgehoben hat, sowie durch die gleichzeitig erlassene Dienst-Instruktion herbeigeführt worden[98]).

Dadurch wurde zunächst der Wirkungskreis der Gendarmerie eingeschränkt. Insbesondere wurde der bisherige Antheil derselben an der Verwaltung selbst beseitigt, der Antheil der Kreis-Brigadiers an der Kreis-, der Ober-Brigadiers an der Bezirks-Verwaltung; doch blieben die Brigadiers einerseits verpflichtet, auf Einladung des Regierungs-Präsidenten oder Abtheilungs-Direktors in den Sitzungen zur gemeinschaftlichen Berathung zu erscheinen, andererseits berechtigt, zum Zweck einer mündlichen Rücksprache über dazu geeignete Gegenstände auf Zulassung zur Sitzung anzutragen (§ 16). Ausserdem wurde der Gendarmerie die Exekution in Justiz- und Steuersachen abgenommen, so dass sie lediglich ein polizeiliches Vollziehungs-Organ ist, und auch nicht zur Besorgung von Verfügungen, zu Boten- und ähnlichen Diensten gebraucht werden soll (§ 12).

In Bezug auf Oekonomie, Disciplin und übrige innere Verfassung ist die Gendarmerie militärisch organisirt, und unter dem Oberbefehl eines Generals als Militärchef dem Kriegs-Ministerium, in Bezug auf die Wirksamkeit und Dienstführung aber unter den betreffenden Civilbehörden dem Ministerium des Innern untergeordnet (§ 2).

In ihren Dienstobliegenheiten steht daher die Gendarmerie

98) Gesetzsamml. 1821. S. 1 ff.

lediglich unter den betreffenden Civilbehörden, und jeder einzelne Gendarm zunächst unter derjenigen, welcher er zur Unterstützung zugewiesen ist, also insbesondere unter dem Landrath oder der Orts-Polizei-Behörde in den Städten. Diesen Behörden steht es zu, die Gendarmerie mit Anweisungen zu versehen und zu leiten, sie, wo sie gefehlt hat zu belehren und zurechtzuweisen und darauf zu halten, dass jeder ihr zugewiesene Gendarm mit seinen Pflichten immer bekannter werde. Die Militär-Vorgesetzten haben daher die Amtsverrichtungen der den Civilbehörden überwiesenen Gendarmen nicht anders als wenn etwa bei den Dienstleistungen selbst ein Officier das Kommando führt, zu leiten; doch sind in solchen Fällen auch die Officiere der Gendarmerie die nähern Anordnungen der Civilbehörde pünktlich zu befolgen verpflichtet (§ 17, 18).

Die Aufsicht wird sowohl von den Militär- als auch von den Civil-Vorgesetzten geführt. Die Militär-Vorgesetzten haben die ihnen untergeordneten Mannschaften zur Erhaltung der militärischen Disciplin von Zeit zu Zeit zu mustern, und dabei genau nachzusehen, ob Montirung, Pferde, Waffen und die übrigen dahin gehörenden Gegenstände sich in der vorgeschriebenen Ordnung befinden; sie müssen ausserdem die Gendarmen auch in Ansehung der Pünktlichkeit, Angemessenheit und Pflichttreue in ihrer Dienstführung sorgfältig kontroliren, und darauf achten, dass sie den Gesetzen und Anweisungen der Dienstbehörde vollständig Folge leisten, sich danach auch bei den Civilbehörden genau erkundigen, und deren Bemerkungen berücksichtigen; die vorgesetzte Civildienstbehörde hat aber am Monatsschluss im Dienst-Journal zu bemerken, ob sie zufrieden gewesen, und was sie zu erinnern befunden (§ 16, 17. Dienst-Instruktion § 29).

Ein disciplinarisches Strafrecht haben die Civildienst-

Behörden über die Gendarmen nicht, da dieselben dem Gerichtsstande des stehenden Heeres in Bezug auf gemeine und Dienstvergehen unterworfen sind. Wohl aber sind die Civildienst-Behörden befugt, wenn Zurechtweisungen nicht gefruchtet haben, oder bei Ungehorsam und Verletzung der ihnen schuldigen Achtung und Folgsamkeit zur Disciplinarbestrafung durch den Militär-Vorgesetzten die nöthige Einleitung zu treffen, oder bei demselben auf Abberufung des Gendarmen anzutragen; und es muss dann, sobald im ersten Falle die Schuld erwiesen ist, dem Antrage genügt, im zweiten aber die Abberufung unbedingt veranlasst werden (§ 17). Die vorgesetzte Civilbehörde, insbesondere der Landrath und die städtische Polizeibehörde ist endlich auch zur Einleitung einer vorläufigen Untersuchung, sowie nach Befinden zur Arretirung befugt, demnächst jedoch verbunden die Akten zum weitern Verfahren dem Militär-Vorgesetzten zu übersenden, der seinerseits wieder den Ausfall der Untersuchung mitzutheilen hat (§ 11).

Die Anstellung der Gendarmen erfolgt durch den Chef der Gendarmerie, die der Officiere auf seinen Vorschlag durch den König (§ 6).

Die Vertheilung der Gendarmerie im Lande, insbesondere auch die Bestimmung des Aufenthalts der Brigadiers ist Sache des Ministeriums des Innern, unter Rücksprache mit den Chef der Gendarmerie (§ 5).

Diese Organisation ist in der That komplicirt, die natürliche Folge widerstreitender Gesichtspunkte; sie hat sich jedoch bei gegenseitigem guten Willen sechzig Jahren in der Hauptsache bewährt.

BIBLIOTHECA REGIA MONACENSIS

Pierer'sche Hofbuchdruckerei. Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Verlag von DUNCKER & HUMBLOT in Leipzig.

---

## Hohenzollern'sche Colonisationen.

Ein Beitrag
zu der Geschichte des preussischen Staates und der Colonisation
im östlichen Deutschland.

Von

**Max Beheim-Schwarzbach.**

Preis 12 Mark.

---

Die

## Gemeindebesteuerung

und deren Reform.

Von

**L. von Bilinski.**

Preis 7 Mark 20 Pf.

---

Die Steuerfreiheit
des

## Existenzminimums.

Ein Beitrag
zur Theorie der Einkommensteuern.

Von

**Hermann Schmidt.**

Preis 2 Mark.

Verlag von DUNCKER & HUMBLOT in Leipzig.

---

Lehrbuch
des
# Deutschen Staatsrechts.
Von
**Georg Meyer.**
Preis 12 Mark.

---

# Option und Plebiscit
bei Eroberungen und Gebietscessionen.
Von
**Felix Störk.**
Preis 4 Mark.

---

# Irrtum und Rechtsgeschäft.
Eine psychologisch-juristische Untersuchung.
Von
**Ernst Zitelmann.**
Preis 13 Mark.

---

# Der Wald
**im nationalen Wirthschaftsleben.**
Eine Studie
aus deutscher Staats- und Volkswirthschaft.
Von **Ph. Geyer.**
Preis 6 Mark.

Verlag von DUNCKER & HUMBLOT in Leipzig.

## Ueber den Abschluss
von
# STAATSVERTRÄGEN.
Von
**Dr. jur. Ernst Meier,**
ordentl. Professor der Rechte zu Halle a. S.

Preis 8 M. 40 Pf.

---

Aus der Zeit
# FRIEDRICHS DES GROSSEN
UND
# FRIEDRICH WILHELMS III.
## Abhandlungen zur Preussischen Geschichte
von
**Max Duncker.**

Preis 12 Mark.

Inhalt: Eine Flugschrift des Kronprinzen Friedrich. — Die Schlacht von Kollin. — Die Besitzergreifung von Westpreussen. — Preussen während der französischen Occupation. — Eine Milliarde Kriegsentschädigung, welche Preussen Frankreich gezahlt hat. — Die Mission des Obersten Knesebeck nach St. Petersburg.

---

Deutsche
# WIRTHSCHAFTSGESCHICHTE.
Von
**K. Th. von Inama-Sternegg.**

Erster Band:
**Deutsche Wirthschaftsgeschichte bis zum Schluss der Karolingerperiode.**

Preis 12 Mark.

Pierer'sche Hofbuchdruckerei. Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

GEARBEITET NACH
QUALITÄTSNORM
RALRG
495
Buchbinderei
Alois Schedl
Mü., Erdmannsdörferst

Bayerische StaatsBibliothek
Münchener DigitalisierungsZentrum Digitale Bibliothek

Meier, Ernst <<von>>,

Die Reform der Verwaltungs-Organisation unter Stein und Hardenberg

Leipzig 1881

J.publ.g. 468 f
urn:nbn:de:bvb:12-bsb11635753-0